

LIBRE COMERCIO, CRECIMIENTO Y DISTRIBUCIÓN: LA ECONOMÍA POLÍTICA DE LAS REFORMAS DE LIBRE MERCADO¹

Albert Berry

Ha pasado casi un cuarto de siglo desde el inicio del cambio de las políticas de liberalización económica, especialmente de los flujos comerciales e internacionales de capitales y, en menor medida, hacia la flexibilización de los mercados laborales, junto con la privatización de algunas actividades que eran realizadas por el Estado. Este cambio hacia una política más favorable a los mercados ha sido complementado por una disminución en el costo del comercio y el flujo de capitales, dando lugar al proceso que se denomina «globalización». Mientras tanto, el optimismo inicial de los proponentes y miembros del Consenso de Washington no ha sido sustentado y han surgido críticas que han aumentado en intensidad. El debate se ha centrado en la manera en que el nuevo sistema de políticas puede dar mejores resultados. Es claro que dicho debate seguirá en pie, durante un largo tiempo, tratando de dilucidar los méritos de este cambio de política.

Los principales patrones empíricos antes y después del cambio de política

En retrospectiva, desde el punto de vista del crecimiento económico, este cuarto de siglo ha sido el de mayor éxito en mucho tiempo, y es irónico que tal crecimiento se haya producido precisamente antes del inicio de la actual y segunda ola de globalización, en el marco del proceso general de desaceleración del crecimiento que se inició a principios de los años setenta —durante el primer shock petrolero— y que concluyó a fines de los noventa. Por supuesto, este patrón fue influido por factores que tenían poco o ningún vínculo con la globalización, como la caída de la antigua Unión Soviética y la catástrofe económica de muchos de sus miembros, el estancamiento de la economía japonesa en los años noventa y el mediocre desempeño del África. El período que se inicia alrededor de 1980 ha

¹ Agradezco a Gerry Helleiner por sus valiosos comentarios a una versión anterior de este artículo.

sido escenario de incrementos en la desigualdad, tanto en los países desarrollados como los que están en vías de desarrollo. No debemos dejar de mencionar a los países del antiguo bloque soviético, donde en promedio dicho incremento ha sido más fuerte. No obstante, a pesar de dicha tendencia general, la desigualdad entre individuos —considerando ingresos convertidos a una moneda internacional a tasas de intercambio de igual poder adquisitivo— se ha mantenido más o menos constante e incluso habría disminuido ligeramente durante este período². Este resultado aparentemente paradójico, en vista de las tendencias intranacionales mencionadas, se debe al rápido crecimiento de los dos principales países pobres del mundo, es decir, China e India.

Cambios en las visiones sobre política económica al inicio de la era neoliberal

La llegada de la era neoliberal, y del Consenso de Washington que la inauguró, se originó debido a una combinación de tendencias de las opiniones mayoritarias sobre política económica y un conjunto de acontecimientos históricos. En el ámbito de la economía, y sobre todo en los Estados Unidos, aumentó gradualmente el apoyo a una política más conservadora y favorable a los mercados, en relación con la modificación de las políticas keynesianas y de intervenciones en el mercado, en general; y en el ámbito político, a principios de los ochentas, en las políticas de los gobiernos de Margaret Thatcher y Ronald Reagan. Cuando la influencia de la opinión pública estadounidense se inclinó hacia el libre comercio, dicho país influyó directa e indirectamente en las políticas de las instituciones financieras internacionales. De acuerdo con este patrón histórico, la principal potencia económica mundial favoreció el libre comercio, tal como lo había hecho Gran Bretaña a partir del siglo XVIII³. La potencia líder también tenía la ventaja de apadrinar dicha política no solo retóricamente sino aplicándola de una manera en que otros países no podían, como lo demuestran los elevados niveles de subsidios aplicados a su agricultura y las barreras unilaterales a determinadas importaciones.

² Berry, Albert y John Serieux (2002). *Riding the Elephants: The Evolution of World Economic Growth and Income Distribution at the End of the 20th Century (1980–2000)*. Manuscrito; Bhalla, Surgit S. (2002). *Imagine There's No Country: Globalization and Its Consequences for Poverty, Inequality and Growth*. Washington D. C.: Institute for International Economics; y Sala-i-Martin, Xavier (2002). *The Disturbing "Rise" of Global Income Inequality*. Cambridge: National Bureau of Economic Research.

³ Chang, Ha-joon (2002). *Kicking Away the Ladder?: Policies and Institutions for Economic Development in Historical Perspective*. Londres: Anthem Press.

Varios acontecimientos del último cuarto del siglo XX tuvieron como consecuencia el fortalecimiento de estas opciones favorables a los mercados en el ámbito de la gestión económica. Uno fue el declive y eventual colapso político de la Unión Soviética. Otro fue el menor ritmo de crecimiento de muchos países menos desarrollados (PMD) que habían impuesto políticas proteccionistas —estrategias de industrialización por sustitución de importaciones— en medio de la crisis de la deuda de la década del ochenta. Sigue en debate si dichas políticas de Industrialización por Sustitución de Importaciones (ISI) tuvieron mucho que ver con las crisis económicas de esos países, ya que en ese momento se pensaba que así fue. En los países en desarrollo, en todo caso, habían muchos ejemplos de intervención gubernamental mal dirigida en el ámbito de las políticas y casos de lento crecimiento; los ejemplos más saltantes provienen de los países africanos, donde las malas intervenciones, como por ejemplo el exceso de impuestos que imponían a los productores de cultivos de exportación, introducían serios desincentivos entre tales productores. Las burocracias gubernamentales, pesadas, ineficientes y corruptas eran pan de cada día en todo el mundo en desarrollo.

En resumen, se presentaban argumentos interesantes y convincentes para reducir los diferentes tipos de intervención gubernamental y confiar más en el mercado como mecanismo de asignación de recursos entre usos alternativos. Tales argumentos se aplicaban con mayor fuerza a algunos países que a otros, y con respecto a algunos tipos de intervención que a otros. Pero las distinciones necesarias se perdían, sin embargo, en el debate público e incluso en gran medida en el debate académico, sobre todo cuando se produjo el gran cambio de políticas a principios de los años ochenta.

El limitado rol de la investigación de alta calidad en el debate sobre las reformas de políticas favorables a los mercados⁴

En un mundo muy racional y participativo uno podría asumir que las reformas de políticas favorables a los mercados fueron el resultado de una exhaustiva investigación y análisis, que llevaron a la conclusión de que tal cambio traía como consecuencia beneficios generalizados para los países que lo emprendieran, y que los cambios propuestos incorporarían distinciones necesarias por tipo de país, la condición económica prevaleciente y la amplitud de cada reforma. Por el contrario,

⁴ Muchas de estas mismas características y debilidades sobre la naturaleza de los argumentos y sobre el uso y mal uso de la teoría económica han sido expuestos por Helleiner (1982) en el contexto del debate sobre la propuesta de un nuevo orden económico internacional. Helleiner, Gerald K. (editor) (1982). *For Good or Evil: Economic Theory and North-South Negotiations*. Oslo y Toronto: Universitetsforlaget y University of Toronto Press.

en un mundo controlado por intereses privados muy definidos, podría más bien asumirse que tales intereses habían analizado correctamente el cambio y llegado a la conclusión de que los beneficiaría, prestando poca atención al impacto que tendría sobre los demás actores. Las decisiones, aun así, se habrían basado en un análisis sólido aunque orientado por un conjunto diferente de objetivos. En un mundo menos racional, tanto el debate como las decisiones tendrían una naturaleza más accidental y menos influida por puntos de vistas no bien informados.

En retrospectiva, dicho proceso, aunque incluyó elementos racionales y analíticos, parece haber sido más bien el resultado de una empresa arriesgada y descuidada que se aventuró en terrenos desconocidos, a los cuales se lanzaron o se vieron empujados muchos países en desarrollo y los antiguos miembros del bloque soviético. En una escala del uno al diez que midiese la comprensión previa de los posibles resultados de dichas reformas, la mayor parte de la discusión se llevó a cabo en un rango de cero a cinco o seis. El proceso estaba muy relacionado con el reciente debate sobre la invasión a Irak; el montaje de una campaña basada en evidencias que resultaron ser falsas o muy dudosas; la implementación de los cambios en cuestión; el subsiguiente fracaso para lograr los beneficios prometidos gracias a dichos cambios; la puesta en evidencia durante el debate y análisis subsiguientes de que los argumentos esgrimidos a favor de las reformas —ya sea sobre su dirección o, con mayor frecuencia, sobre su intención— eran mucho menos sólidos de lo que se proponía; y un fuerte componente de irreversibilidad del conjunto del proceso, de tal manera que sería imposible retornar al punto de partida, incluso si en general dicho retorno se podría considerar deseable.

Una característica sorprendente del debate sobre las reformas económicas son los diferentes momentos en que se produjeron varios tipos de aportes. En cualquier discusión de dicha naturaleza se escuchan los argumentos ideológicos, los de quienes defienden intereses creados y los de quienes arbitrariamente denominaré «investigadores serios», aunque la mayor parte de los participantes se ubica en algún punto del espectro entre estos extremos. Prácticamente todos los investigadores tienen «expectativas» sobre la manera en que funciona el mundo, formuladas a partir de sus lecturas, investigaciones previas, e incluso del aspecto estético de la argumentación, y dichas expectativas, cuando son erróneas, pueden desencaminar sus predicciones sobre temas específicos incluso si, en un sentido general, estos investigadores pueden sostener una actitud abierta. La diferencia entre los investigadores y otros partícipes del debate es su voluntad de confrontar más de una hipótesis y por el cuidado que se toman al procesar la información disponible antes de llegar a una decisión sobre un tema dado. Mientras mayor sea el cuidado y mayor la competencia, más «serio» consideramos al analista. En cualquier caso, el debate se desarrolla entre individuos con visiones preconcebidas

—los ideólogos y los representantes de los intereses creados— y los que carecen de dichas opiniones rígidas, es decir, los investigadores. El objetivo principal de esta distinción es subrayar el hecho de que las voces más estridentes en el inicio de tal debate son, casi por definición, las de los ideólogos y representantes de los intereses creados que no tienen que esperar a tener nueva información ni necesitan más tiempo para analizar la información existente antes de formarse y adoptar un punto de vista. Entonces, son los únicos cuyas voces iniciales se escuchan con convicción, mientras que los científicos serios esperan tener la evidencia y el tiempo para analizarla.

Otra característica notable sobre la discusión de la globalización es la complejidad de los temas y las limitaciones que enfrentan los científicos, como los economistas, en su trabajo empírico. A título de comparación, considérese el argumento presentado hace algunos años en el sentido de que se había descubierto una manera de producir energía a partir de la fusión nuclear. Solo se requirió unos cuantos meses para desbaratar esta propuesta, ya que el proceso en cuestión no podía reproducirse en el laboratorio. Desafortunadamente para los economistas, no podemos realizar pruebas de laboratorio que mantengan constantes todos los parámetros, excepto los mecanismos y procesos en que nos interesamos. Nuestro análisis, por tanto, debe ser más indirecto. Para empeorar las cosas, el sistema que se necesitaría para describir la totalidad de los procesos relevantes en nuestro análisis de la globalización sería muchas veces más grande del que se necesita para analizar importantes fenómenos del mundo físico. Por tanto, la exactitud siempre está más allá de nuestro alcance y con mayor frecuencia es necesario emitir juicios. Tal vez nunca tengamos una visión muy clara de los beneficios y costos de la globalización o de alguna de las reformas que han contribuido a la misma e incluso si así fuera, probablemente pasarán muchos años antes de que podamos presentar tal argumento.

En el análisis científico, la teoría y el análisis empírico se complementan. Se define un conjunto de supuestos sobre la manera en que funciona el sistema en discusión partiendo de observaciones de procesos y mecanismos específicos. Luego se recurre a la lógica deductiva para obtener el conjunto de implicancias del funcionamiento de tales mecanismos específicos para realizar una serie de predicciones, las cuales se verifican a la luz de un registro empírico utilizando los medios que sean más convenientes y eficaces. En principio, y como parte de las buenas prácticas, las teorías y las validaciones científicas deben ser complementarias. Cuando la validación empírica es muy difícil y lenta, y lleva a conclusiones inevitablemente imprecisas, surge la sutil tentación de apoyarse en la teoría como si, en lugar de tratarse esencialmente de una fuente de las hipótesis por validar, fuese algo más, es decir, una fuente de conclusiones utilizables por derecho propio.

A pesar del peligro que implica tal proceder, esta tentación de cortar camino en el método verdaderamente científico, confiando en proposiciones teóricas como si fueran hechos demostrados, se acentúa debido a dos características del proceso de políticas públicas y del discurso ciudadano y político. Una es la necesidad de dar respuestas rápidas a cuestiones políticas. Los políticos generalmente no pueden demorar las decisiones hasta que la evidencia demuestre los méritos relativos de las alternativas. Esto hace que se actúe a partir de las intuiciones, y actúan así algunos investigadores, a pesar de saber que dichas intuiciones son imprecisas. La otra es la tendencia popular a dar mayor crédito a quienes mantienen puntos de vista firmes e inmutables sobre los temas⁵, frente a quienes esperan —como los economistas— a tener puntos de vista alternativos —economistas a quienes se escucha la frase «de un lado ... y del otro ...». Esta crítica también se suele aplicar a quienes cambian de opinión a medida que se va modificando la evidencia. Precisamente, el presidente Harry Truman censuró esta actitud cuando solicitó a un economista que tuviese solo un punto de vista. Dicha tendencia favorece a los ideólogos y los representantes de los intereses creados, ninguno de los cuales tiene el menor problema en mantener opiniones consistentes a lo largo del tiempo, independientemente de cómo se modifique la evidencia.

Otro aspecto de la evolución del debate público acerca de las reformas propugnadas por el Consenso del Washington, y en particular acerca de la reforma del comercio, fue el argumento explícito e implícito de que «el modelo antiguo» —es decir, el modelo ISI, con una fuerte participación del Estado en la asignación de recursos— había fracasado o que se había quedado sin combustible y que se requería por lo tanto un nuevo modelo. El único modelo nuevo bien armado era el de un mercado «más o menos» libre. Dicha percepción surgió en parte en la dicotomía simplista del debate —Estado *versus* mercado— y en parte porque, dicha sea la verdad, el modelo de mercado había sido mucho más trabajado que cualquier otra alternativa disponible.

Los defensores del modelo de Industrialización por Sustitución de Importaciones (ISI), en general, no habían prestado mayor atención a la búsqueda de un modelo alternativo, en parte porque muchos consideraban que todavía continuaba funcionando de forma adecuada en los años setenta y, en parte, debido

⁵ Las recientes elecciones en los Estados Unidos han hecho que muchos votantes declaren su aprobación a candidatos que «mantienen sus puntos de vista», sean buenos o malos. Presumiblemente el complejo proceso mental que lleva a esta tonta conclusión involucra una confusión entre la idea de respaldar a un amigo o pariente, incluso cuando actúa erróneamente, y la idea muy diferente de que una vez que se ha adoptado una posición intelectual, ella debe recibir apoyo continuo, incluso si la evidencia indica que es errónea. Esta última idea es la antítesis de la ciencia o del racioamiento serio.

a la inercia que caracteriza a todo paradigma existente. No es sorprendente, por tanto, que no hayan contado con un nuevo modelo que ofrecer cuando se inició el debate. Los reformadores tenían la ventaja de que su modelo era, o parecía, claro, internamente consistente y fundamentado en la teoría económica.

El hecho de que estaba asentado en la más simplista de las teorías económicas eventualmente salió a la luz, pero fue en ese momento una ventaja para el debate, ya que una teoría tan simple era más fácil de comprender para los no economistas y podía traducirse con facilidad a una serie de recomendaciones en aras de la política. El hecho de que el modelo propuesto no hubiese sido puesto a prueba significaba que, como cualquier política que se lanza recién al debate, no podía ser contrapesado por fracasos previos. No había ningún historial que sirviese para condenarlo, como era el caso del modelo ISI. Los detractores del nuevo modelo se vieron enfrentados a la necesidad de plantear una alternativa, pero era fácil sostener que no la habían preparado. Es difícil defender la posición de que solo se necesitaba hacer algunos cambios modestos al antiguo modelo cuando los países se encuentran inmersos en una crisis económica que, aunque podría sostenerse que es el resultado de la crisis internacional de la deuda, podría también atribuirse a dicho modelo previo.

El conjunto de ideas que sustentaba las reformas, y que no recibía el mismo énfasis de todos los grupos, abarca muchos conceptos económicos respetables, combinados con otras ideas de diferentes matices, algunas de las cuales incluso podían entenderse como opiniones disfrazadas de ciencia económica. La teoría económica se distingue sobre todo porque algunas de sus principales implicaciones contradicen la intuición de la mayor parte de las personas. Entre las más saltantes está el concepto de las ventajas comparativas, es decir, la idea de que la capacidad de competir en los mercados mundiales y, por tanto de obtener beneficios gracias al comercio, no está relacionada con los índices de productividad del país. Un país exporta los productos que produce mejor, incluso si «mejor» significa bastante «malo» en relación con otros países.

En general, los economistas son los únicos que aceptan esta opinión, mientras que los empresarios, sindicatos, políticos y el hombre de la calle la rechazan o, por lo menos, no logran incluirla en sus esquemas mentales. Gran parte de la discusión acerca de la necesidad de que las empresas busquen ser «competitivas» —léase internacionalmente competitivas— disminuyendo sus costos laborales u otros, mejorando la tecnología, flexibilizando el mercado laboral y demás se debe a la dificultad de comprender este concepto. El aumento de la productividad es algo positivo, cuando no se modifican los demás elementos, pero es bueno no porque aumente la competitividad internacional, sino porque aumenta la producción y,

por tanto, los ingresos⁶. Varias recetas de políticas, que en la percepción popular han estado relacionadas con el Consenso de Washington, parecen haber provenido más bien de la falta de comprensión por parte de los no economistas que de la misma economía. No debe sorprender por tanto que se trate de los elementos menos defendibles de dicho Consenso⁷.

El perplejo economista puede demorarse en participar en el debate por muchas razones. La inclinación natural de la mayor parte de las personas es no subirse a las tribunas para tratar temas sobre los cuales no tienen una opinión firme, o rehusarse a argüir contra una política porque desde su punto de vista la evidencia es ambigua. Los investigadores académicos en particular tienden a manifestarse cuando consideran que pueden expresar conclusiones claras. A menudo sus resultados se demoran en llegar hasta los profesionales en la práctica. En cualquier caso, muchos economistas tienen suficiente sentido común para saber que la ambigüedad no es fácil de vender, ni académica, ni políticamente. Así que no parece tener mucho sentido expresar a viva voz la opinión de que la evidencia no es concluyente.

Naturaleza y debilidades del debate

Desde mi punto de vista, y de acuerdo con los argumentos anteriores, muchos de los cambios neoliberales de políticas fueron mucho más allá de lo que podría respaldarse mediante una investigación sólida⁸. La relación entre la teoría y el análisis empírico dejó mucho que desear durante el curso del debate, tanto en lo que respecta a los temas comerciales, como los que ocupan nuestra atención, como los flujos de capitales. La teoría del comercio sugiere que existe gran variación en la relación costo/beneficio según el tipo y condiciones vigentes de una economía, la naturaleza del beneficio que se obtiene gracias al mayor comercio y la posición que ocupa el país en cuestión en un espectro que corre desde la autarquía hasta el libre comercio. En otras palabras, el tipo de comercio y su incremento pueden ser importantes y deben ser tomados en cuenta. Haber imaginado que un molde único bastaba para formular recomendaciones sobre estos temas no guardaba ninguna

⁶ Krugman, Paul R. (1996). *Pop Internationalism*. Boston: MIT Press.

⁷ Es cierto que cuando no se cuenta con la tasa de cambio como herramienta para incrementar la productividad de un país, estos otros determinantes pueden ser importantes.

⁸ Ello contrasta con algunos otros cambios importantes de política económica, como el surgimiento de la economía keynesiana, cuyas ideas centrales sobre el antídoto que necesitó la Gran Depresión fueron el resultado de grandes avances del análisis económico, aunque una sólida intuición y sentido común permitieron dar algunas respuestas parciales a la crisis, como lo reflejaron las obras públicas implementadas caso por caso, como por ejemplo, el gobierno de Roosevelt en los Estados Unidos y de Bennett en Canadá, antes de que se hubiese construido el nuevo aparato teórico completo.

relación con las expectativas teóricas y la confirmación empírica de que en realidad el beneficio neto del libre comercio varía enormemente según el país⁹.

Para nuestros propósitos, los múltiples mecanismos mediante los cuales el comercio puede afectar los ingresos de un país pueden agruparse en tres categorías.

- (i) El comercio puede generar beneficios mediante la reasignación de recursos entre usos menos a más productivos, como subraya la teoría clásica —estática—.
- (ii) El comercio —y su relación con la inversión extranjera— puede afectar las fuentes dinámicas de crecimiento-inversión y cambio tecnológico.
- (iii) El comercio puede proporcionar una «salida para los excedentes», en el sentido de poner en uso recursos que de otra manera no serían utilizados. Se justifica que este mecanismo se incluya en una categoría independiente de (i), ya que una mayor utilización depende de que el país experimente un superávit en la balanza comercial.

Una taxonomía tan simple no permite captar toda la gama de interconexiones que pueden estar en juego pero, por varios motivos, ayuda a presentar la discusión. Primero, porque la teoría tradicional del comercio se relaciona solo con la categoría (i); no hay cuerpo teórico comparativo que se relacione con la categoría (ii), donde el análisis empírico debe, por tanto, ocupar un rol principal. En segundo lugar, una serie de países en desarrollo parece haber logrado grandes beneficios gracias a un mayor comercio, asociado con la devaluación de las tasas de cambio que originó un superávit en la balanza de pagos. Este mecanismo de beneficios derivados del comercio tiene la característica especial de que, por definición, no todos los países pueden ponerlo en marcha simultáneamente. Los países con superávit deben ser contrapesados por los países deficitarios. La magnitud de los superávits de los países en desarrollo en los últimos años solo ha sido posible gracias al enorme déficit de los Estados Unidos.

¿Qué nos dice la teoría económica acerca de los beneficios derivados del comercio? La teoría clásica —estática— sugiere que los beneficios de la reasignación de recursos entre diferentes industrias serían la norma. No implica que todos los países necesariamente se beneficien, ni que el libre comercio sea óptimo

⁹ Desde un punto de vista realista es difícil para las grandes instituciones como las Instituciones Financieras Internacionales (IFI) dar cuenta de las diferencias entre países cuando formulan sus recetas genéricas de política. Por ejemplo, en lo que se refiere a la «condicionalidad», sería políticamente torpe que sean más severas con un país que con otro. Sin embargo, una consecuencia de este hecho es que deberían ser que las IFI sean algo más cuidadosas en el diseño de sus recetas generales de política.

para todas las naciones. Por el contrario, sugiere por lo menos tres condiciones en las cuales la libertad de comercio podría no ser la solución óptima. Una de dichas condiciones está determinada por las «imperfecciones del mercado». Es decir, existe un grupo enorme de estructuras que no se plasman en el mundo real, que es diferente del modelo puramente competitivo, el cual constituye nuestra pieza elemental de construcción intelectual. Incluye fenómenos como la presencia de monopolios, externalidades y otros fenómenos que complican el panorama. Algunas se pueden corregir parcialmente a través de políticas. Otras no, o por lo menos no de manera económicamente eficiente. Algunas no se corrigen por razones políticas, incluso si deberían hacerlo. Una segunda condición involucra los términos del comercio internacional. Un país no maximizará sus ingresos gracias al libre comercio si la demanda por sus exportaciones es inelástica. Un grupo de países —por ejemplo, los exportadores tercermundistas de determinados productos primarios con demanda mundial inelástica— no maximizarán su ingreso conjunto si todos optan simultáneamente por el libre comercio. Una tercera condición se relaciona con la distribución del ingreso. Si el libre comercio aumenta la desigualdad se podría generar una compensación entre el presunto impacto de la mayor producción y su impacto distributivo. En principio, ello puede corregirse mediante impuestos y transferencias, pero incluso dentro de un mismo país esta medida es onerosa, tanto políticamente, como en términos de los recursos que requiere el proceso. Como consecuencia, nadie duda que es mucho mejor hacer que sea el propio funcionamiento de la economía el que genere una distribución equitativa del ingreso, antes de tratar de lograrlo utilizando impuestos y transferencias para corregir una distribución desigual del ingreso primario desde un inicio. En el mundo solo se hace un pequeñísimo esfuerzo para igualar los ingresos, un esfuerzo que probablemente es sobrecompensado por otros pasos en dirección opuesta¹⁰. En gran medida, el comercio internacional está en manos de las empresas de los grandes países industrializados, cuyas tecnologías y *modus operandi* sugieren que a veces podrían perjudicar la distribución mundial del ingreso.

Aunque menos desarrollada que la teoría tradicional estática del comercio, la reflexión acerca de los mecanismos que vinculan el comercio al crecimiento y la distribución —a través de sus impactos sobre la inversión y el cambio tecnológico— arroja ideas importantes, algunas de las cuales son prometedoras para

¹⁰ El estudio de Aksoy y Beghin (2005) para el Banco Mundial pone en evidencia el daño que causa a los países pobres la protección agrícola que otorgan los países desarrollados a productos como el azúcar, lácteos, algodón y arroz. Aksoy, M. Ataman y John C. Beghin (editores) (2005). *Global Agricultural Trade and Developing Countries*. Washington D. C.: Banco Mundial.

los países en desarrollo, aunque otras son preocupantes. Entre las primeras está el hecho de que el comercio permite la importación de bienes de capital para cuya producción los países en desarrollo presentan una desventaja comparativa, y por lo tanto es posible una mayor inversión con la misma cantidad de recursos ahorrados, así como la introducción del cambio tecnológico que dichos bienes incorporan. Entre las últimas está el hecho de que parte de la tecnología introducida puede ser inadecuada para la dotación de factores del país y, por tanto, podría empeorar la distribución del ingreso.

Lo anterior implica que se debe diseñar pruebas empíricas de los beneficios derivados del comercio de manera que distingan entre los mecanismos responsables de dichos beneficios y la necesidad de tomar en cuenta la posibilidad de que, aunque más comercio pueda ser mejor que menos comercio, el libre comercio podría no ser la mejor de todas las soluciones. Para expresar de otra manera este último argumento, la hipótesis de que el libre comercio constituye la mejor solución universal para los países en desarrollo debe compararse con otras hipótesis. Dichas hipótesis dependerán del observador o analista, pero la alternativa más evidente sería la del modelo de promoción de exportaciones combinado con una protección temporal hacia las importaciones para grupos sucesivos de industrias seleccionadas, tal como se ha hecho en el Extremo Oriente. Los partidarios de dicho modelo están a favor de barreras selectivas al comercio. La cuestión consiste en determinar si la selectividad específica de la protección propugnada por tal modelo es superior —en términos generales o en situaciones específicas— al libre comercio.

¿Qué nos muestra la evidencia empírica? Esta apunta sin duda a la conclusión de que muchos países pueden resultar muy beneficiados gracias al comercio. Pero eso no es ninguna novedad, por lo menos para los economistas. De manera menos clara, pero bastante persuasiva, apunta a la idea de que a partir de su situación —en los años setenta, por ejemplo— muchos países podrían resultar beneficiados si adoptan una mayor apertura, siempre y cuando las políticas de otros países se mantengan constantes. Pero el resto de la historia es bastante nebuloso. Para determinar por qué es necesario examinar con un poco más de detalle el tipo de análisis que se ha llevado a cabo. El análisis ideal de las relaciones entre la política comercial y el crecimiento, ya sea transversal o cronológico, debería incluir medidas generalmente aceptadas de política comercial —lo que se complica, por ejemplo, por la presencia de barreras arancelarias y para arancelarias— que permitan distinguir entre diferentes «estrategias comerciales e industriales», como las del Extremo Oriente; incluir los demás determinantes principales del comercio, especialmente la tasa real de cambio, y del crecimiento como parte del análisis; prestar atención a la dirección de la causalidad; y, evitar la «falacia de la

composición», más allá de qué sea bueno para un solo país en desarrollo y más bien preguntarse qué es bueno para el conjunto. Ningún estudio a mi entender enfrenta todos estos problemas eficazmente y muchos fallan en más de un punto. Los siguientes detalles nos dan una idea del rango de análisis de la relación entre política comercial y crecimiento económico.

Un error básico: la confusión entre correlación y causalidad

Se ha prestado mucha atención al resultado, ampliamente publicitado, de que el crecimiento de las exportaciones tiende a estar correlacionado con el crecimiento del Producto Bruto Interno (PBI). Muchos estudios han sido apenas pruebas entre países de la correlación entre la cantidad de comercio —o el aumento del comercio— y el crecimiento del PBI, sin examinar esta proposición básica, es decir, que un mayor número de actividades exportadoras causa el crecimiento, en comparación con la posibilidad de que tanto las mayores exportaciones como el mayor crecimiento hayan sido el resultado conjunto de algo diferente, como del descubrimiento de un nuevo recurso natural exportable, o que la aceleración del crecimiento tiende a generar mayores exportaciones.

Retos a nivel intermedio

Los estudios que no han caído en la trampa descrita previamente han sufrido, sin embargo, varias otras dificultades. Uno ha sido el problema de encontrar una buena variable para medir la política comercial. En cierta coyuntura se señaló el hecho más bien embarazoso de que los posibles indicadores alternativos de la apertura de la política comercial no estaban bien correlacionados entre sí, lo que implica que, dependiendo de cuál se utilizara, cambiarían los méritos relativos de una u otra política comercial¹¹. Entre los culpables de utilizar el ahora muy criticado ratio exportaciones/PBI se encuentran Sachs y Warner¹² y Dollar y Kraay¹³ para quienes era una de dos medidas. Un problema reside en la medida en que reconocen el posible pero evidente efecto de «sesgo». La interpretación de los resultados empíricos también se complica porque los resultados del mismo

¹¹ Pritchett, Lant (1996). Measuring outward orientation in developing countries: Can it be done? *Journal of Development Economics*, vol. 49, n° 2, pp. 307–335.

¹² Sachs, Jeffrey y Andrew Warner (1995). Economic Reform and the Progress of Global Integration. Harvard Institute of Economic Research Working Papers n° 1733. Harvard - Institute of Economic Research.

¹³ Dollar, David y Aart Kraay (2004). Trade, Growth, and Poverty. *Economic Journal. Royal Economic Society*, vol. 114, 493, pp. F22-F49, 02.

tipo de análisis no parecen cronológicamente estables. Por ejemplo, los resultados de Sachs y Warner (1995) se desmoronan en los años noventa¹⁴.

Fallas generales

Hay otros tres problemas que han sido más bien universales, o casi universales. El primero fue el fracaso general para distinguir los mecanismos mediante los cuales el comercio puede afectar el crecimiento¹⁵, y especialmente para separar el impacto de la política de tasa de cambio del impacto de la política comercial —que se define como la relación de los bienes transables con la estructura de precios—. Debido a que los cambios en la tasa de cambio real tienden a ser mucho mayores y más rápidos que los cambios de la política comercial, si no se introduce esta variable apropiadamente, cualquier análisis queda abierto a un sesgo considerable que puede ser un determinante importante del comercio, crecimiento, asignación de fuerza de trabajo y otras variables del producto. Se ha demostrado que las tasas de cambio reales mal alineadas o volátiles pueden tener un costo muy alto en términos de rendimiento económico. El costo de una mayor integración a los mercados mundiales de capitales ha disminuido significativamente —y a veces incluso ha pasado a ser negativo— gracias al impacto de dichos movimientos sobre la tasa de cambio real y el efecto disruptivo resultante sobre la economía local. En comparación con la política de tasa de cambio, la política comercial ha recibido un análisis sumamente desequilibrado. Mientras que el crecimiento de la producción de productos exportables e importables se debe a una devaluación real, lo que se evidencia en las mediciones de los resultados de la política comercial implementada —como en la relación entre las exportaciones y PBI—, es esencial darse cuenta que los beneficios resultantes del crecimiento no se pueden generalizar para todos los países, ya que no todos pueden experimentar simultáneamente déficit de la balanza comercial. Los beneficios derivados del comercio a través de los mecanismos dinámicos de inversión y cambio tecnológico, si bien no están sujetos a la recién mencionada dificultad que surge en el caso de la tasa de cambio, simplemente son difíciles de medir con cierta precisión. Esto es un problema

¹⁴ Wacziarg, R. y K. Horn Welch (2003). Trade Liberalization and Growth: New Evidence. Documento de trabajo N° 10152. Cambridge: National Bureau of Economic Research.

¹⁵ Aunque algunos estudios han llegado más allá de esta correlación entre comercio y desarrollo para tratar de aislar los factores subyacentes. Por ejemplo, si las actividades exportadoras tienen una mayor productividad, de tal manera que una reorientación de recursos en esa dirección aumentaría el PBI total —resultado que menciona Feder (1983)—, ¿fueron las exportaciones las que pusieron en uso recursos previamente subutilizados o hubo otros mecanismos responsables? Véase Feder, Gerson (1983). On Exports and Economic Growth. *Journal of Development Economics*, vol. 12, pp. 59-74.

serio, ya que un cambio modesto en la tasa de inversión o cambio tecnológico del país puede contrarrestar una mejora importante de la asignación de recursos. La incapacidad para identificar los impactos del comercio sobre dichas variables deja, por tanto, un gran vacío en el panorama general.

En segundo lugar se encuentra la imposibilidad de distinguir entre un enunciado irrestricto en el sentido de que «más comercio es mejor», frente a una propuesta diferente según la cual la alternativa óptima es tratar de lograr la mayor libertad comercial. Es decir, confrontar la opción del libre comercio con alternativas específicas que impliquen cierta protección. Para la mayor parte de países se esperaría que al aumentar el comercio disminuya su costo. Es probable que el comercio más importante para un país sea el que subsiste a pesar de un elevado costo de transporte, altos aranceles u otras barreras. A medida que un país disminuye su grado de protección puede ingresar a un rango donde una unidad adicional de comercio reditúa menos beneficios. Recordemos que un comercio libre —sin ningún tipo de control— en un mundo de actores poderosos, como las corporaciones multinacionales que pueden estar en competencia con empresas nacionales más pequeñas, deja abierta la vía para prácticas nefastas como los precios predatorios y otras formas de lo que se conoce como «competencia desleal». De hecho, la existencia de normas «antidumping» refleja el hecho de que prácticamente nadie cree que el comercio libre sea óptimo¹⁶. Tal como ya se ha señalado, mientras que las dos variables menos analizadas hayan sido la tasa

¹⁶ En las últimas décadas ha proliferado la bibliografía que relaciona la teoría y política del comercio internacional con la estructura industrial, e incorpora las imperfecciones del mercado en el análisis del comercio internacional. Entre los aportes seminales a dicha bibliografía se encuentra Spencer y Brander (1983). Esta modificación realista de la teoría comercial simple hace que las conclusiones e implicaciones de las políticas de dicha teoría estén mucho menos definidas. Quienes nunca llegaron tan lejos en su comprensión de los problemas de comercio tienden a ser tanto más simplistas en su reflexión y a estar más convencidos de los méritos del libre comercio que los que sí avanzaron el la comprensión de dichos problemas. Pero aún antes de que se agregase tales refinamientos teóricos a la teoría general de comercio era evidente que el argumento de la industria naciente que debía recibir protección en los países en desarrollo podría ser validada, dependiendo del monto de reducción de costos que se podría alcanzar exclusivamente mediante la producción real. En términos económicos es una cuestión empírica. Lo que se sabe acerca de la tasa de «aprender haciendo» hace que el argumento económico teórico en favor del libre comercio sea poco plausible como generalización, debido a que todavía hay mucho que «aprender haciendo» en el ámbito de la producción. En muchos países, el argumento más convincente en favor del libre comercio o algo muy parecido, no es económico en absoluto, sino antes bien político-administrativo. El argumento en favor de la industria naciente que necesita protección solo dará el fruto positivo que sugiere la teoría si se protege a las industrias correctas en el momento correcto y de forma eficiente. Los errores de una toma de decisiones excesivamente politizada o la incompetencia administrativa pueden hacer que los beneficios potenciales de la protección nunca se hagan efectivos. Spencer, Barbara J. y James A. Brander (1983). *International R & D Rivalry and Industrial Strategy*. *Review of Economic Studies*, vol. 50, n° 4.

de cambio y el cambio de inversión o tecnología, el mayor pecado desde una perspectiva metodológica más amplia habría sido la incapacidad para diseñar experimentos que permitan distinguir entre el enunciado de que una mayor libertad comercial es óptima en cualquier circunstancia y la opinión contrapuesta de que, aunque el comercio es algo positivo en muchas o todas las circunstancias, hay situaciones específicas en las que no es lo mejor. Si, por ejemplo, aceptamos que el argumento más sólido en favor de un cierto grado de protección tiene que ver con el proceso de aprendizaje de una industria naciente, deberíamos hacer una prueba que compare los de protección apropiada con los resultados de situaciones comparables sin dicha protección —u otorgada en diferente grado—. Incluso si todos los problemas metodológicos que han recibido atención en la bibliografía —desde la calidad de los datos hasta una definición apropiada de las variables, pasando por errores de especificación, variables omitidas, endogenidad y dirección de la causalidad¹⁷— han sido tratados con éxito por algún autor —y se trata de un supuesto bastante importante—, nadie parece haber atacado este problema central. Por lo menos para quienes aceptan que es bueno tener mucho comercio y que los países en desarrollo no comercian lo suficiente. Abordar esta cuestión con éxito puede ser muy difícil. Sin embargo, no haberlo hecho no debe significar que ya se haya cerrado el capítulo sobre el problema de la relación entre comercio y crecimiento.

Comentarios como «los países más abiertos crecen más rápido» no nos ayudan a abordar la cuestión política, que ahora cobra mayor relevancia, sobre si un país en desarrollo que ya comercia grandes volúmenes, y donde las barreras al comercio no son demasiado elevadas, no solo debería eliminar dichas barreras, sino también reorientar otros componentes de su política industrial, como la inversión en infraestructura o el acceso a créditos especiales que favorezcan a ciertas actividades. Abordar esta cuestión mediante análisis estadísticos entre países es un proceso enrevesado. Requiere, junto con todos los demás pasos necesarios para evitar que se omitan variables relevantes y para determinar la dirección de la causalidad, dos pasos adicionales: permitir una posible relación cuadrática entre comercio y desarrollo e introducir explícitamente la política industrial en el análisis, de manera que refleje la hipótesis de que, en ciertas circunstancias, algunas restricciones al comercio pueden tener efectos positivos. Este último tipo de prueba implica introducir un retraso en el análisis que permita aceptar el supuesto costo a corto plazo de la protección, a cambio de la expectativa de una ganancia a largo plazo.

¹⁷ Frankel y Romer (1999) llegan a la conclusión de que la causalidad va del comercio al crecimiento, y no en la dirección contraria. Véase: Frankel, Jeffrey A. y David Romer. (1999). Does Trade Cause Growth? *American Economic Review. American Economic Association*, vol. 89, 3, pp. 379-399.

La imposibilidad de especificar dichos retrasos como parte del ejercicio integral llevaría a una lectura sesgada de los beneficios de la apertura; si no se trata de modelar el retraso en la llegada de los beneficios específicos para una industria, el aumento del costo de la protección a corto plazo o temporal podría contribuir a determinar que la apertura es buena y la protección es mala. Esto podría ser cierto si la protección lleva a una competitividad exportadora en el futuro, de tal manera que cuando el crecimiento de las exportaciones y el crecimiento económico emerjan simultáneamente dentro de unos años, dicha relación vuelva a ser interpretada a favor de un comercio más libre, aunque de hecho el mayor ratio entre exportaciones y PBI se deba a la protección en la actualidad. Queda por ver si dichos puntos ciegos de la metodología han sido importantes en los resultados econométricos logrados hasta el momento; mientras no sea posible tratarlos de manera convincente no se podrá hacer generalizaciones sobre cuál política —comercial o industrial— será mejor.

Por último, como ya se señaló, pocos analistas han abordado, incluso mediante simples comentarios, el hecho de que cualquier prueba —transversal o temporal— que defina un país como unidad de observación tiende a exagerar los beneficios del comercio para el grupo de países que compite en las mismas categorías de exportación. Este reto metodológico no se puede abordar de manera eficaz en el contexto del análisis usual interpaíses o de estudios de casos que requieren un paso analítico adicional diferente. No se puede culpar a los estudios por no dar dicho paso, pero sí por no mencionar las implicaciones de no darlo. Incorporar al diseño de la investigación la capacidad de pronunciarse sobre si el libre comercio es mejor que otra política específica probablemente sea igual de difícil, pero la imposibilidad de hacerlo también requiere que califiquemos de forma apropiada el significado de cualquier resultado.

Muchas declaraciones y un frustrante número de publicaciones académicas no han sido calificados como se debía¹⁸. Se puede perdonar a los economistas

¹⁸ A un extremo, las experiencias nacionales fueron seriamente malinterpretadas, como cuando algunos observadores interpretaron los casos de éxito en el Extremo Oriente como resultado de las políticas de libre comercio, en lugar de interpretarlos como una fuerte orientación hacia el exterior destinada a incrementar las exportaciones junto con frecuentes niveles de alta protección que ayudaban al surgimiento de otras industrias. A veces, dichas interpretaciones erróneas constituían probablemente actos de deshonestidad. A menudo parecían ser el resultado de supuestos teóricos e ideológicos tan fuertes que sus enunciadores realmente estaban convencidos de lo que decían. Se trataba de otra forma de falta de rigor en el uso de la información presentada. El conocido estudio «El Milagro del Extremo Oriente» del Banco Mundial (1993), aunque no es ejemplo extremo de dichos fracasos, recibió una considerable crítica por permitir que las conclusiones fuesen guiadas exageradamente por expectativas pre-existentes. El estudio de Fishlow *et al.* (1994) constituye uno de los trabajos críticos al respecto. Véase: Banco Mundial (1993). *The East Asian miracle: economic growth and public policy*. Washington D. C.: Banco Mundial; y Fishlow, Albert; Catherine Gwin;

en general por asumir un vínculo entre comercio y crecimiento, ya que gran parte de la teoría del comercio —si bien es cierto, la de los modelos teóricos más simples— lo sugiere enfáticamente. Pero no se les puede perdonar tan fácil por no haberse tomado el tiempo suficiente para elevar el análisis econométrico de este tema, por lo menos a partir del nivel básico donde se encontraba ya hace veinticinco años, es decir, preocuparse por la endogenidad y los sesgos de las variables omitidas, tratando de reconciliar los resultados transversales y temporales, entre otros. Si bien los estudios iniciales no cometieron el error de sacar conclusiones que no se derivaban de los datos, se equivocaron porque no advirtieron sobre la incertidumbre que crearon los intentos de cumplir con dichos parámetros econométricos —a menudo debido a que los datos lo hacían muy difícil e incluso imposible—.

¿Dónde estamos ahora?

Siempre habrá estudios que sostengan que la apertura y el crecimiento van juntos, ya que parece no existir razón para dudar que la existencia de un verdadero vínculo causal entre mayor apertura y crecimiento más rápido es un fenómeno bastante común. Las insuficiencias metodológicas de muchos estudios iniciales ya han sido criticadas, principalmente por Rodríguez y Rodrik¹⁹. Varios estudios recientes evitan muchos de sus errores iniciales. Los resultados son confusos, incluso entre los estudios más sofisticados sobre si «un cambio de política que favorezca un comercio más libre incrementaría la tasa de crecimiento», independientemente de si el país se encuentra lejos o cerca de tal posición, así como también libre de las características específicas del país —aunque en algunos países ciertas características nacionales interactúan con la política comercial—. De un lado se encuentran análisis como Frankel y Romer (1999) y Dollar y Kraay (2004), que responden a la mayor parte de las críticas formuladas a los primeros estudios entre países y, de otro lado, tenemos una reciente y cuidadosa revisión y crítica de la bibliografía, cuyos autores llegan a la conclusión de que «una vez que se tratan los problemas metodológicos iniciales como la endogenidad y las variables omitidas, no existe más evidencia de una relación significativa entre la apertura y el crecimiento»²⁰. Probablemente la contradicción aparente de dichos

Stephen Haggard; y, Dani Rodrik (1994). *Miracle or design? Lessons from the East Asian experience*. Washington D.C.: Overseas Development Council.

¹⁹ Rodríguez, Francisco y Dani Rodrik (2001). Trade Policies and Economic Growth: A Sceptics Guide to the Cross-National Evidence. *NBER Macroeconomics Annual 2000*, pp.261-325.

²⁰ Todavía no parece ser el punto de vista mayoritario, ni siquiera entre investigadores razonablemente serios. Véase: Hallak, Juan Carlos y James Levinsohn (2004). *Fooling Ourselves: Evaluating*

estudios refleja el hecho de que cuando la porción de varianza explicada por el comercio y otras variables que se incluyen en las regresiones tiende a ser reducida, las diferencias en especificación, período temporal y conjunto de países incluidos puede dar lugar a diversos resultados. En cualquier caso, incluso si fuese posible llegar a la conclusión de que uno de los estudios nos presenta un panorama más exacto de la relación promedio entre política comercial y crecimiento en un momento dado, tampoco nos daría la respuesta a otra interrogante importante, si «ciertos tipos de interferencia con el libre comercio pueden ser buenos, ya sea para países en particular o grupos de ellos».

La historia de la desigualdad y la pobreza

Sobre la cuestión de las implicaciones distributivas del libre comercio, los documentos del Consenso de Washington tienen poco o nada que decir. Sin embargo, algunos partidarios del cambio de política previeron resultados positivos basándose en la teoría de Heckscher-Ohlin, según la cual a medida que aumenta el comercio, aumentan los precios de los factores abundantes en el país y disminuye el precio de sus factores escasos. Cuando se asumía que la mano de obra —no calificada— era el factor abundante en los países en desarrollo, este teorema auguraba que la liberalización tendría positivos efectos²¹. La experiencia distributiva de los primeros éxitos en el Extremo Oriente, especialmente en Taiwán y Corea, había sido positiva debido a que experimentaron índices relativamente bajos de desigualdad, la cual disminuyó por en cierta medida —como en Taiwán— o se mantuvo constante —en el caso de Corea— durante el proceso inicial de crecimiento de las exportaciones. Esto fue consecuencia de la naturaleza intensiva en mano de obra de las industrias productoras de exportaciones. En general, sin embargo, es más difícil hacer predicciones confiables acerca de los efectos de las políticas sobre la distribución de ingresos que acerca de su efecto sobre el crecimiento, ya que los procesos que determinan la distribución no son bien entendidos, su medición a

the Globalization and Growth Debate. Documento de trabajo N° 10244. Washington D.C.: National Bureau of Economic Research, pp. 11.

²¹ Krueger (1983) fue un exponente destacado de esta opinión. Balassa *et al.* (1986) sostienen que la liberalización financiera y la comercial nivelarían el campo de juego a favor de la pequeña y mediana empresa, lo que tendría consecuencias positivas sobre la eficiencia y la distribución. Véase: Krueger, Anne O. (1983). *Trade and Employment in Developing Countries, Volume 3, Trade and Employment in Developing Countries: Synthesis and Conclusions*. Chicago: University of Chicago Press; y Balassa, Bela; Gerardo M. Bueno; Pedro Pablo Kuczynski; y, Mario Henrique Simonsen (1986). *Toward Renewed Economic Growth in Latin America*. México D. F., Washington D. C. y Río de Janeiro: Colegio de México, Institute for International Economics y Fundación Getulio Vargas.

menudo es deficiente y solo se cuenta con datos aceptables para períodos menos prolongados en comparación con los datos del PBI. Por tanto, hay que actuar con precaución en esta área. El optimismo de los partidarios de la liberalización —mucho menos generalizado que el de los partidarios de crecimiento— también resultó equivocado, si juzgamos a partir de la frecuencia de los incrementos de la desigualdad desde que se introdujo las reformas. Aunque este patrón de ninguna manera es universal, se ha reproducido con suficiente frecuencia como para producir un incremento considerable en los promedios de desigualdad interna en los países²². La brecha entre la esperada disminución de la desigualdad y el incremento que ocurrió fue mayor en América Latina, en donde la mayor parte de los países históricamente han sufrido altos niveles de desigualdad. En este caso una fuente de error de predicción está en el hecho que América Latina no es la región de «bajos salarios» del mundo comercial. Varios países de Asia y África reclaman este título y son principalmente los países asiáticos los que han conquistado los mercados internacionales con productos intensivos en mano de obra. Por tanto, el teorema de Heckscher-Ohlin no implicaba de hecho un aumento del salario real de la mano de obra no calificada en América Latina, sino más bien en países como Vietnam, China y Bangladesh. Las discusiones acerca de la distribución tampoco pusieron suficiente énfasis en la caída del precio de la maquinaria en los países en desarrollo por efecto del libre comercio lo que, *ceteris paribus*, desalienta el uso de mano de obra. Además, no tomaban en cuenta que las grandes empresas suelen estar en mejor posición para participar en el comercio internacional, sobre todo en el comercio de larga distancia con los países desarrollados, y son dichos países los que suelen ser más intensivos en capital que los países pequeños; un comercio más libre podría implicar que esas grandes empresas desempeñen un papel más importante en la economía y, por este hecho, producirían una distribución de ingreso menos igualitaria.

En todo caso, sea cual fuere la fuente de estas predicciones erróneas, la globalización-liberalización no se ha asociado a una tendencia hacia una menor desigualdad dentro de un país. Tanto la teoría como la evidencia empírica ponen énfasis en que los impactos del crecimiento del comercio sobre la distribución varían significativamente según el tipo de país. Winters, McCulloch y MacKay²³ inician su muy útil revisión de la relación entre liberalización comercial y pobreza señalando que «si fuese fácil medir tanto la liberalización comercial como la pobreza, y si hubiese muchos casos históricos en los que la liberalización

²² Berry, Albert y John Serieux (2002). *Riding the Elephants: The Evolution of World Economic Growth and Income Distribution at the End of the 20th Century (1980–2000)*. Manuscrito.

²³ Winters, L. Alan; Neil McCulloch; y, Andrew MacKay (2004). Trade Liberalization and Poverty: The Evidence so Far. *Journal of Economic Literature*, vol. XLII, marzo, pp. 72-115.

pudiese considerarse como el principal shock económico, sería fácil derivar empíricamente la existencia de regularidades entre ambos. Desafortunadamente, estas condiciones no se sostienen, por lo que hay relativamente poca evidencia directa al respecto»²⁴. Señalan el fuerte impacto que ha tenido la expansión del comercio sobre la reducción de la pobreza en Vietnam, cuyas exportaciones son intensivas en mano de obra y concluyen, aunque con gran cautela, que en general «con suficiente cuidado, la liberalización comercial puede ser un componente importante de una estrategia de desarrollo pro-pobre»²⁵. Al argumentar que el comercio promueve el crecimiento, incluso cuando la evidencia directa no es muy clara, señalan que «existe consenso universal de que el crecimiento y desarrollo económicos sostenidos requieren mayor productividad»²⁶. Sin embargo, gran parte de los incrementos de la productividad relacionados con el libre comercio corresponden a las empresas del sector formal o industriales. Lo que deseamos son incrementos de productividad en todas las economías, sin una disminución concomitante de las tasas de participación de la fuerza de trabajo. Dichos incrementos tienden a ser prácticamente sinónimos del crecimiento en sí y podríamos esperar que aparezcan como una relación causal entre mayor comercio y crecimiento más rápido. Cuando no se manifiestan de tal forma es más probable que lo que esté sucediendo sea un ensanchamiento de la brecha de productividad entre las empresas, cuyo impacto sobre el crecimiento global sería ambiguo, pero probablemente tendría un impacto más bien negativo sobre la distribución de ingreso. Una de las revisiones importantes y recientes del impacto de las reformas en América Latina, realizada por CEPAL a fines de los años noventa sugiere un cierto resultado en este sentido en lo regional. En su evaluación global, a partir de estudios realizados en nueve países seleccionados por Stallings y Peres²⁷ llegan a la conclusión de que:

La evidencia econométrica sugiere que las reformas han tenido un impacto positivo sorprendentemente pequeño sobre el crecimiento y la inversión, así como un pequeño impacto negativo sobre el empleo y la distribución de ingresos.

[...]

Las reformas fomentaron la inversión y la modernización pero, al mismo tiempo dieron lugar a diferencias significativas de desempeño entre países de crecimiento

²⁴ Ibídem: 72.

²⁵ Ibídem: 108.

²⁶ Ibídem: 80.

²⁷ Stallings, Barbara y Wilson Peres (2000). *Growth, Employment and Equity: The Impact of the Economic Reforms in Latin America and the Caribbean*. Washington D.C.: CEPAL, ONU y Brookings Institution.

rápido o lento, sectores dinámicos hoy retrasados, brechas entre grandes y pequeñas empresas y un creciente diferencial de ingresos en la población.

Debe señalarse que ni los datos sobre el crecimiento del PBI ni sobre la distribución de ingresos toman en cuenta muchos otros determinantes del bienestar humano que también son importantes. Una omisión evidente son los impactos sobre el medio ambiente, tema de gran debate en el contexto de las reformas de política. Otro son los cambios en los patrones de inserción en el mercado laboral. En las últimas décadas se ha observado una disminución de la estabilidad en los empleos individuales, cuyo presumible impacto negativo sobre el bienestar no se toma en cuenta en las mediciones del PBI²⁸. Correcta o no, a menudo se considera el aumento de la flexibilidad de los mercados laborales como una herramienta necesaria para competir en mercados internacionales en las nuevas condiciones imperantes. La conquista de los mercados de los países menos desarrollados (PMD) por las marcas, gustos y estilos de vida extranjeros es un tema sumamente controvertido sobre el cual es bastante fácil llegar a juicios negativos desde la perspectiva del bienestar del PMD.

Predicciones frente a resultados en América Latina

América Latina y África son dos grandes regiones donde, con pocas excepciones, las reformas de política han dado los resultados que más se han alejado de las expectativas. En América Latina sigue siendo un reto interesante explicar la desaceleración del crecimiento entre la época cumbre de la estrategia de industrialización por sustitución de importaciones —cuando la región crecía a un promedio anual de 5,5%— y el reciente periodo postcrisis —con un promedio de aproximadamente 3% a partir de 1990—. En la actualidad, una pequeña parte de esta disminución se explica por la menor tasa de crecimiento de la fuerza de trabajo de la región, aproximadamente 2,6% al año desde 1990, en comparación con aproximadamente 3,5% al año en el período precedente²⁹. Una porción más importante de la diferencia se explica por la significativa caída de la tasa de inversión. Y la tasa de retorno por unidad de inversión —definida como la razón entre el producto marginal bruto y la inversión bruta— también ha sido menor, aunque es más difícil de interpretar y estimar, debido a que no queda muy claro

²⁸ Véase Osberg, Lars (1998). *An Index of Economic Well-being for Canada*. Ottawa: Human Resources Development Canada, Applied Research Branch.

²⁹ Aunque el crecimiento rápido de la población y la fuerza de trabajo traerían como resultado un menor crecimiento del ingreso per cápita si causan un crecimiento algo más rápido del ingreso total.

si el ratio entre el producto neto marginal y la inversión neta, que es conceptualmente más relevante, también es menor. El hecho de que la tasa de inversión tenga algo que ver con la desaceleración revela otra debilidad de las predicciones sobre los beneficios de la liberalización. Como se señaló anteriormente, si bien se sabe que la inversión es una variable clave —e incluso la única clave— que explica las tasas de crecimiento, todavía no alcanzamos a entender completamente sus determinantes. Por eso es más difícil predecir el impacto de un cambio de política como la liberalización sobre la inversión que sobre la composición del producto entre bienes transables, los cuales constituyen el foco de atención de la teoría estática del comercio internacional. La mayor parte de los cálculos basados en dicha teoría estática sostienen que la eficiencia del PBI se incrementará gradualmente a medida que se vayan eliminando las distorsiones de precios, como los aranceles que gravan las importaciones. La mayor parte de los estudios que predicen incrementos significativos han incorporado algunos supuestos sobre el impacto de la liberalización en las inversiones o algún otro proceso dinámico, como el cambio tecnológico. Asumir que una variable mal comprendida como la inversión, que depende en gran medida de lo que Keynes llamó los «espíritus animales» —es decir, los instintos de los hombres de negocio—, responderá positivamente a una reforma específica, entraña riesgos. Podría muy bien suceder que el marco de la ISI le daba al inversionista una mayor sensación de la seguridad de sus ganancias que un mercado abierto, como predijo Hirschman³⁰, o que, como también observó, una alternancia entre mayor o menor apertura al intercambio internacional sería óptima para muchos países³¹.

Otro factor obvio que explicaría el crecimiento más lento de América Latina ha sido el impacto de las crisis financieras que han plagado el período de liberalización. Si no se hubiesen producido dichas crisis —es decir, en ausencia de la liberalización de la cuenta de capitales que las causó—, el crecimiento habría sido significativamente mayor. Podría incluso haber sucedido que la liberalización del comercio por sí misma no habría reducido el crecimiento en absoluto, en cuyo caso la liberalización financiera cargaría con toda la culpa de la desaceleración.

Como se señaló, las esperanzas de que la liberalización condujese a una menor desigualdad han resultado infundadas hasta el momento. En lugar de disminuir, el promedio de desigualdad —medido según el coeficiente de Gini— ha aumentado

³⁰ Hirschman, Albert O. (1965). *The Strategy of Economic Development*. New Haven: Yale University Press.

³¹ El argumento tradicional sobre la industria naciente y la protección temporal proporcionada por el modelo asiático, hasta que una industria específica haya tenido la oportunidad de madurar, podrían considerarse como elementos de un tipo específico de alternancia.

en varios puntos porcentuales³². El infundado optimismo se puede explicar por la expectativa de que una reasignación estática de recursos favorecería a las industrias intensivas en mano de obra, así como por el bloqueo de los efectos negativos de los patrones de inversión y cambio tecnológico. Y si fuese cierto, como sostienen Cornia y Court³³, la «[...] liberalización del sistema financiero doméstico e internacional ha causado un incremento de la desigualdad de ingreso mucho mayor que el causado por otros cambios de política, como la liberalización del comercio y los mercados laborales y las privatizaciones», entonces este componente de las reformas sería también culpable por el lado de la distribución de ingresos como parece haberlo sido por el lado del crecimiento.

A pesar de la disminución del ritmo del crecimiento, los defensores de las reformas podrían sostener, como de hecho lo hacen, que el crecimiento ha sido mejor —o eventualmente será mejor— con las nuevas políticas que lo que habría sido durante el mismo período con las políticas anteriores, debido a una serie de razones, entre las que se cuentan las siguientes:

- La capacidad del modelo de ISI para generar altas tasas de crecimiento se estaba agotando. Llegó a su inevitable fin en los años setenta, hecho que contribuyó al aumento del endeudamiento de la región durante dicha década y a la resultante crisis³⁴ de deuda.
- El período de crecimiento por ISI fue más favorable al crecimiento rápido debido a razones exógenas, como los altos precios de los productos básicos, que durante el período transcurrido desde 1990.
- El legado de la ISI y la crisis de la deuda han frustrado el crecimiento en el nuevo modelo, manteniéndolo por debajo de su potencial.
- Como cualquier otro modelo, el reciente modelo neoliberal ha atravesado su propia etapa de «aprendizaje en la práctica» y no ha alcanzado aún su máximo potencial. Para lograrlo es necesario eliminar los problemas

³² El incremento promedio es menor cuando se pondera el cambio del coeficiente de Gini según la población del país, ya que parece no haberse producido un incremento de la desigualdad en Brasil.

³³ Cornia, Giovanni Andrea y Julius Court (2001). *Inequality, Growth and Poverty in the Era of Liberalization and Globalization*. Helsinki : UNU/WIDER, pp. 18.

³⁴ El argumento del «agotamiento» es parcialmente plausible pero no significativamente, puesto que países como Brasil y Colombia ya estaban dando el evidente paso de combinar la protección del mercado interno con el fomento de las exportaciones mucho antes de que los alcanzara la crisis de la deuda. En otras palabras, estaban empezando a seguir la receta asiática. Una amenaza más sería que la muerte inevitable debido a factores puramente económicos es el peligro de que los países adopten una política restringida de ISI durante demasiado tiempo debido a errores de política o intereses creados.

iniciales, entre los que se incluyen elementos heredados de la ISI. Uno de dichos problemas han sido los errores relacionados con la liberalización de los flujos de capitales internacionales hacia y desde los países en desarrollo.

De estos argumentos, los dos últimos probablemente sean los más plausibles, aunque los cuatro son válidos. Sin embargo, el hecho básico que sorprende en cualquier comparación del crecimiento durante el período de ISI y el período neoliberal —admitiendo que existe ambigüedad sobre la definición exacta de cada uno de dichos períodos— es el gran diferencial de crecimiento a favor del primer período. Sostener que el nuevo modelo es sustancialmente mejor que el antiguo desde la perspectiva del crecimiento, donde una razonable definición de «sustancial» sería una tasa de crecimiento de por lo menos 1% anual más rápido, tendríamos que creer que los argumentos mencionados explican un enorme diferencial de 3,5% anual —es decir, la diferencia entre un crecimiento efectivo no mucho mayor que 3% y un «crecimiento significativamente mayor que el de ISI» igual a 6,5%—.

Aspectos institucionales del debate

Es útil distinguir entre los diferentes participantes institucionales en los debates y discusiones acerca de las reformas económicas. Como es usual, existe cierta confusión respecto del lugar que ocupa cada quien por el hecho de que algunos individuos e instituciones pueden ser difíciles de clasificar y porque podría incluirse categorías híbridas. Sin embargo, los siguientes parecen ser los actores más importantes.

- i. académicos y otros investigadores/analistas independientes de los países desarrollados y en desarrollo;
- ii. entidades internacionales, como el Banco Mundial, FMI, PNUD, CEPAL, UNICEF, etcétera;
- iii. gobiernos de países desarrollados;
- iv. gobiernos de países en desarrollo;
- v. empresas de países desarrollados;
- vi. centro de investigación con intereses específicos.

Se puede considerar en principio que las primeras cuatro categorías son las que posiblemente tendrían como objetivo principal el interés público, es decir, no representan intereses creados específicos, como sí lo haría un ente gremial o

un sindicato. Por supuesto, forma parte del proceso político que cada grupo de interés trate de crear la ilusión que su posición responde a un interés más general. Las decisiones de política principalmente las toman los gobiernos, aunque los entes internacionales también toman algunas. Los grupos de intereses creados, como las grandes empresas y sindicatos, ejercen su influencia principalmente a través de los gobiernos. Para pulir sus argumentos, financian «centros de investigación» —*think tanks*— que dependen de ellos. La reflexión «relativamente independiente» puede nacer en cualquier punto, excepto donde existen intereses creados y en sus órganos, que comprensiblemente descartan dicha independencia. Las categorías (i) a (iv) realizan investigación y análisis para alcanzar sus propios propósitos o, en el caso de los académicos independientes, según sus propios intereses. Sin embargo, la mayor parte de las instituciones, incluso los gobiernos, tienen en un momento u otro, ciertas ideas determinadas sobre temas importantes. De hecho, casi tienen que aferrarse a ideas firmes para poder manejar sus responsabilidades de manera estable y coherente. Las ideas y las prácticas que se basan en ellas por tanto tienden a cambiar con poca frecuencia. Algunas entidades internacionales, así como gobiernos nacionales, en cierta medida pueden ser «capturados» por grupos de intereses creados, lo que no debe sorprendernos, ya que son la creación de sus propios gobiernos nacionales. Pero sus clientelas y sus mandatos de responsabilidad son diferentes, como consecuencia de lo cual en ciertos temas tienden a mantener perspectivas diferentes, incluso de la de los gobiernos en el caso de tales entidades internacionales. Los individuos de cada una de las categorías que hemos mencionado interactúan con los individuos de las demás, y existe bastante movilidad entre algunas categorías a lo largo del tiempo. En el ámbito económico existe una gran y continua interacción entre los economistas académicos y los economistas del Banco Mundial o el FMI, por ejemplo.

La distinción entre ideólogos, representantes de intereses creados e investigadores empíricos serios se puede aplicar de manera similar tanto a las instituciones como a los individuos. Una diferencia, de grado si no de especie, entre los investigadores académicos individuales y las voces institucionales es que las opiniones de los primeros están substancialmente —en teoría completamente— libres de las preferencias de las instituciones —universidades— donde trabajan. Hay todavía tendencias y fases en las opiniones de los economistas académicos pero se relacionan más a temas intradisciplinarios, lo que determina el tipo de patrones de contratación que siguen las facultades universitarias y no tanto con los puntos de vista de las universidades que los contratan. Esto contrasta con lo que sucede en otras instituciones de investigación, ya sea las instituciones financieras internacionales (IFI), como el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional, otras entidades de las Naciones Unidas, como el PNUD, o centros de investigación

que a menudo responden a un conjunto de opiniones bien definidas, las cuales se entienden mejor en términos de ideologías. En los Estados Unidos, donde el fenómeno de los *think tank* está más desarrollado, las inclinaciones ideológicas abarcan esencialmente desde el centro hasta bastante a la derecha, con poca o ninguna representación de la izquierda, porque existe poco respaldo financiero para dichos voceros de opinión en los Estados Unidos³⁵. Parece haber una correlación entre la proximidad al centro del espectro político y la seriedad de las investigaciones, pero también parece existir un rango considerable en la calidad de las investigaciones en las instituciones a la derecha del centro. Así, por ejemplo, el Instituto Hoover y el Instituto Americano de la Empresa cuentan con un número de investigadores capacitados, a diferencia de otros *think tanks*.

Las políticas que persigue cualquier institución reflejan los intereses que representan y las convicciones de sus operadores con respecto a la mejor manera de promover dichos intereses. En tanto institución orientada a servir el «interés general mundial», el Banco Mundial tiene como objetivo implícito mejorar el bienestar de todas las personas del planeta. Y la gran mayoría de su personal parece efectivamente buscar dicho objetivo, partiendo de su comprensión de la realidad —de cómo operan las economías, los gobiernos, lo que desea la gente, etcétera—. Los miembros del personal del BM no son en absoluto la contraparte del vocero de la empresa tabacalera quien, a pesar de conocer mejor los hechos, sostiene que su producto no es peligroso para la salud humana, o el corredor de acciones que propaga en la televisión las virtudes de una acción de la bolsa, mientras que en privado vende sus acciones y recomienda a sus amigos más cercanos que lo imiten. De hecho, muchos voceros de los intereses creados tampoco son particularmente deshonestos. Muchos «lobistas» de las empresas de los países industrializados que tratan de aumentar el acceso a los mercados del Tercer Mundo están convencidos de que dichas iniciativas favorecen los intereses de los países en desarrollo, así como los suyos propios. La ideología del libre mercado se los hace parecer evidente y la teoría simplista del comercio internacional ayuda. Incluso cuando dicha complementariedad de intereses es mucho menos plausible, muchos grupos —e individuos— están dispuestos a convencerse a sí mismos que lo que es bueno para ellos es, de hecho, bueno para prácticamente todos los demás también³⁶.

³⁵ Canadá también cuenta con sus propios grupos de derecha —particularmente, el Instituto Fraser— así como con otros centros sesgados como el Instituto C. D. Howe y, a la izquierda, el Centro de Alternativas de Política.

³⁶ Un punto de vista expresado notablemente por Charlie Wilson, secretario del Tesoro del Presidente Eisenhower y previamente gerente general de General Motors, cuando dijo que «lo que es bueno para General Motors es bueno para el país».

Las opiniones de los intereses creados pueden entrar en conflicto con las opiniones profesionales en una institución como el BM. A veces, las opiniones del personal de dicho banco simplemente son suprimidas por el directorio. Pero a menudo dichos conflictos son silenciosos o temporales. En cierto grado, la institución puede manejar las opiniones y declaraciones de su personal a través de controles —generalmente basta con implementar controles «blandos», ya que sería poco inteligente por parte del personal de dichas organizaciones que contradijesen la línea de pensamiento vigente—, mediante la selección y rotación del personal, decidiendo a quién se le otorga financiamiento de la institución para profundizar en ciertos temas, etcétera. Una combinación de dichas presiones operó cuando el BM cambió sus puntos de vista sobre cuestiones de política comercial. Pero, como se señaló, los economistas académicos y de otras áreas siempre han apoyado la apertura relativa como estrategia. Por ello muchos —probablemente la mayor parte— de los profesionales se sienten cómodos cuando se produce un cambio hacia dicha orientación, incluso si algunos estuvieron preocupados por el grado de dicho cambio.

Dadas las restricciones y las crecientes tendencias de las instituciones no académicas, en comparación con el mundo académico «independiente», para el mundo académico es donde encontramos un espectro de puntos de vista e interpretaciones de la realidad más amplia en un momento dado. Así, entre los economistas de las universidades de América del Norte, siempre han sido bastante amplio el rango de opiniones sobre las relaciones entre liberalización y crecimiento, por un lado, y liberalización y desigualdad, de otra parte, permitiendo que las opiniones neoliberales y sus contrapuestas estén siempre representadas en grado significativo, aunque en proporciones cambiantes.

La historia del pensamiento «influyente» y las decisiones relacionadas que abrieron la puerta a una era proclive a los mercados se puede explicar por la combinación en que las personas, grupos o instituciones influyentes decidieron qué era mejor para sus intereses y los intereses más generales que representaban, qué instituciones y grupos dominarían el debate y cómo se llevó a cabo tal discusión.

Un cambio sorprendente y relevante en las últimas décadas ha sido el surgimiento del Banco Mundial como un centro importante de investigación técnica de calidad sobre los países en desarrollo. Dicha evolución ha colocado al BM en la posición de poder influir en el debate, si no dominarlo, por lo menos por el lado serio técnico. Mientras que hace cuarenta años el BM era un actor secundario en el frente de la investigación, aunque ya era una fuente importante de fondos para el desarrollo, desde los años ochenta su capacidad de investigación frente a la comunidad académica se ha incrementado significativamente.

Expansión similar han experimentado varias otras entidades internacionales, aunque ninguna se acerca al Banco Mundial en términos de producción total. Los investigadores de los países menos desarrollados —académicos y otros— también han incrementado significativamente su actividad, pero aún siguen teniendo un impacto limitado sobre los principales debates de políticas, como el que estamos discutiendo³⁷. La investigación del BM tiene la ventaja de que llega cerca de un conjunto de personajes clave en la toma de decisiones, es decir, las IFI. El mayor rol del Banco Mundial y otras IFI afectó el rumbo del debate, ya que sus estudios generalmente sustentaban los cambios de política que respaldaban estas organizaciones; su poder financiero daba a sus puntos de vista un mayor peso que el de las demás entidades internacionales, algunas de las cuales estaban mucho menos entusiasmadas con esos puntos de vista. La OCDE jugó un rol significativo al auspiciar el influyente grupo de estudios de caso publicado por Little *et al*³⁸. El FMI tiene una capacidad de investigación limitada en lo que respecta a temas de desarrollo general. Su principal interés, resultado de su mandato, está en la balanza de pagos y temas financieros. La investigación de otras agencias de las Naciones Unidas y de desarrollo ha tenido mucho menos impacto en los temas que se discuten aquí. Las entidades bilaterales de asistencia, como USAID y el DFID del Reino Unido, han hecho contribuciones ocasionales, pero de manera mucho más limitada³⁹. Como es de esperar, la posición de las entidades bilaterales sobre temas de política depende en cierta medida de las inclinaciones del gobierno de turno. Aunque podría esperarse que juegue un rol amplio e importante en la investigación sobre un amplio campo de cuestiones comerciales, la Organización Mundial de Comercio es el ejemplo de una institución cuyo mandato excluye la investigación seria sobre el volumen de comercio que resulta óptimo para los países participantes. Su limitado enfoque y el contenido mismo de su publicación

³⁷ Muchos investigadores nacidos en los países menos desarrollados trabajan en las IFI o en universidades del mundo occidental, así que su impacto está presente aunque de manera diferente.

³⁸ El contenido de estos estudios fue fuente de intensos conflictos en la OCDE antes de su publicación. Su amplia difusión y la influencia que tuvieron se debió en parte a que estuvieron disponibles en edición rústica de tapa blanda a un precio que los hacía más accesibles que el estudio de Bhagwati/Krueger NBER (comunicación de Ferry Helleiner). Véase Little, Ian; T. Scitovsky; y, M. Scott (1970). *Industry and Trade in Some Developing Countries: A Comparative Study*. Cambridge: Oxford University Press.

³⁹ Otras instituciones de las Naciones Unidas que se encuentran activamente involucradas en el área de políticas de lucha contra la pobreza y la distribución son CEPAL, UNCTAD, OIT, PNUD y UNRISD. Dada la gravedad de las desigualdades de ingreso en América Latina, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) también ha dedicado considerable atención al reto de la desigualdad. Banco Interamericano de Desarrollo (BID) (1998). *Economic and Social Progress in Latin America: Facing up to Inequality in Latin America*. Washington D. C.: BID.

—*World Trade Review*— se concentran más en la manera de llevar a cabo las reformas para liberalizar el comercio sin discutir si deben llevarse a cabo o no.

La mayor capacidad de investigación del Banco Mundial, en comparación con las otras instituciones mencionadas, lo coloca en una posición dominante en términos de contribuciones a la investigación sobre la reforma comercial y otras. Simultáneamente —pero, tal vez, no por coincidencia—, el BM estaba atravesando su período de ideología más inclinada hacia los mercados durante los debates de reforma y la crisis de la deuda de los años ochenta, hechos que algunos interpretaron como una especie de captura de la institución por parte del gobierno de turno de los Estados Unidos. Desde esa época, las publicaciones del BM sobre las relaciones entre comercio y crecimiento y comercio y desigualdad parecen haberse apartado en cierta medida de las posiciones iniciales sin ninguna cualificación. Mientras tanto, por lo menos en lo que toca a América Latina, CEPAL estaba produciendo ya un análisis de mejor calidad con conclusiones más sutiles⁴⁰. Pero esta investigación, así como las propias evaluaciones más equilibradas del BM y las opiniones académicas más recientes sobre estos temas, se produjeron bastante después de haberse tomado las decisiones más importantes y de que los países experimentasen intensas presiones para adoptar el nuevo enfoque.

La mayor parte de las instituciones, incluyendo el Banco Mundial y el FMI, apoyan ciertas políticas durante períodos de tiempo relativamente largos, pero en simultáneo son más flexibles en otras áreas de políticas, así como en la mejor manera de ejecutar las políticas que apoyan. Cuando una institución se ha decidido por una determinada política es menos proclive a llevar a cabo investigaciones sobre la conveniencia de dicha política. Todas las tareas que parezcan caer en esta categoría estarán probablemente destinadas a apuntalar la posición oficial en los debates con terceros, es decir, «buscar» evidencia de respaldo a la posición aceptada. Puede haber un temor consciente o no de investigar temas sobre los cuales la institución ya adoptó una posición, firme, pues dichos análisis podrían dar un resultado «erróneo». El mismo acto de investigar dichos temas podría lanzar la señal de que la cuestión está menos clara de lo que se quiere en su presentación oficial por la institución. O podría dar resultados que, si bien no mellan la posición oficial, podrían ser manipulados por sus detractores. Sobre los temas para los que no existe una posición oficial o sistemática es más probable que la investigación tenga como fin aprender. No debe por tanto sorprender que las organizaciones que han asumido posiciones institucionales firmes sobre la globalización y las reformas liberales conexas hayan reinvestigado menos acerca de si las reformas en sí han sido un factor positivo y más bien se hayan concentrado en cómo refinar y mejorar el

⁴⁰ Stallings y Peres. Ob. cit.

funcionamiento del nuevo modelo. De hecho, durante cierto tiempo gran parte de la investigación relacionada con la globalización/liberalización ha aceptado, independientemente de quién sea su autor, la premisa de que las tendencias de política son o bien inevitables o bien deseables, y en cualquier caso se da por hecho en el análisis. Además, se ha tratado de comprender por qué no han alcanzado los resultados deseados y qué pueden hacer las políticas al respecto. Hoy en día este patrón está cambiado a medida que un número de analistas —como Rodrik y Ocampo⁴¹— están ofreciendo estrategias nuevas o modificadas que reexaminan el modelo. Existe también un cierto retroceso institucional sobre el tema de la liberalización de la cuenta de capitales. En vista de que esta política apuntó al blanco equivocado, el FMI, la entidad patrocinadora, retrocedió no solo en su punto de vista oficial sino también en sus publicaciones de investigación.

Resulta interesante que junto con la concentración en las políticas orientadas al mercado, que han caracterizado la evolución de los puntos de vista de las principales instituciones internacionales y nacionales de desarrollo, haya aumentado la preocupación sobre la distribución del ingreso y la pobreza, debido a las críticas que se han dirigido a la globalización y las reformas pro-mercado⁴². Esta combinación implica que las instituciones del Consenso de Washington, como el Banco Mundial, que a corto plazo no presentaban una gama amplia de puntos de vista sobre el papel del libre mercado, la privatización y las imperfecciones del mercado laboral, hayan concentrado su investigación en las políticas igualmente pro-mercado para la reducción de la pobreza. Esta es la tendencia incluso si algunos profesionales del BM muestran cada vez más escepticismo ante la actual posición oficial⁴³. Es decir, la inercia institucional retarda cualquier posible cambio hacia puntos de vista menos orientados hacia el mercado. Autores como

⁴¹ Rodrik, Dani (2004). *Industrial Policy for the Twenty-First Century*. Documento preparado para ONUDI; Ocampo, Jose Antonio (por publicar) (editor) *Rethinking Latin America's Development Challenges*. Washington, D.C.: Banco Mundial.

⁴² La atención explícita que presta el Banco Mundial a la pobreza y la desigualdad se remonta por lo menos a los años setenta, así que no se la puede interpretar simplemente como una reacción a las mencionadas críticas. Kapur, Devesh; John P. Lewis; y, Richard Webb (1997). *The World Bank: Its First Half Century*. Washington D. C.: The Brookings Institution.

⁴³ Las críticas de Stiglitz, si bien evidentemente son importante, son también inusuales incluso si provienen de alguien que ya no trabaja en dicha institución. Su acercamiento se concentra en lo que parece haber sido el error más grave del paquete de reformas. Empujar a los países en desarrollo a liberalizar sus movimientos internacionales de capitales fue mucho más precipitado que empujarlos a que liberalicen su comercio, dadas las complejidades y volatilidad características de los mercados de capitales. Stiglitz, Joseph E. (2002). *Globalization and its Discontents*. Nueva York: W. W. Norton.

Hernando de Soto⁴⁴ han sentado ciertas bases para encontrar maneras en que los mercados puedan contribuir a aliviar la pobreza. En ese sentido, sostienen que una gran parte de la pobreza podría aliviarse disminuyendo la perniciosa burocracia gubernamental y mejorando los derechos de propiedad. También han sido prometedores algunos experimentos recientes con diferentes tipos de «cupones de transferencia» o *vouchers*⁴⁵. De otro lado, algunos proyectos del BM incluyen innovaciones tales como la participación de la población en la identificación, medición y respuesta a la pobreza. El proceso que dio como resultado el reciente *Informe de Desarrollo Mundial sobre la Pobreza*⁴⁶ revela el tipo de diferencias que pueden aparecer entre el personal del BM o entre el personal y miembros de la Junta de Gobernadores. Incluso el FMI —que generalmente ha limitado sus esfuerzos de investigación y pronunciamientos de política a las áreas más próximas a sus propias responsabilidades, la gestión de la balanza de pagos y las políticas de ajuste estructural—admitió en sus declaraciones oficiales la importancia de reducir la pobreza. Asimismo, ha creado una Facilidad para la Reducción de la Pobreza y Crecimiento, antes denominada Facilidad Ampliada de Ajuste Estructural (ESAF, por sus siglas en inglés).

Durante los últimos años las IFI, junto con otras agencias de las Naciones Unidas y donantes bilaterales, han promovido la preparación de Documentos de Estrategia para la Reducción de la Pobreza a nivel nacional (PRSP, por sus siglas en inglés) como una herramienta para mejorar el diseño y efectividad de la política contra la pobreza. Este último instrumento es relativamente nuevo, así que cualquier juicio sobre su potencial sería prematuro por el momento⁴⁷. El informe de la UNCTAD para el 2002 sobre los países menos desarrollados⁴⁸ sostiene que, aunque los vehículos y la terminología del pasado han cambiado, el asesoramiento sobre política no se ha modificado significativamente. Es posible que el cambio

⁴⁴ Soto de, Hernando (1989). *The other path: the invisible revolution in the Third World*. Nueva York: Harpers Collins.

⁴⁵ Morley, Samuel A. y David Coady (2003). *From Social Assistance to Social Development: an evaluation of conditioned transfer programs*. Washington D.C.: Center for Global Development and International Food Policy Research Institute (IFPRI).

⁴⁶ Banco Mundial (2001). *World Development Review 2000/2001: Attacking Poverty*. Washington D.C.: Banco Mundial.

⁴⁷ Pottebaum, David A. (2002). Poverty Reduction Strategy Papers: A Preliminary Analysis of the Process and Outputs. Documento preparado como parte de *Pro-Poor Economic Growth Research Studies and Guidance Manual Activity*, implementado por Development Alternatives Inc. y Boston Institute of Developing Economies Ltd. para USAID.

⁴⁸ Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD) (2002). *The Least Developed Countries Report 2002: Escaping the Poverty Trap*. Nueva York y Ginebra: UNCTAD, Naciones Unidas.

llegue con el paso del tiempo, acicateado por un enfoque menos dogmático que el de los años de Clausen-Krueger. Mientras tanto, los otros miembros del grupo de las Naciones Unidas —OIT, UNCTAD, CEPAL, PNUD e INUIDS— se han concentrado más en los temas de la igualdad y en consecuencia, discrepan con las IFI sobre varios temas. En promedio, las fuentes que gozan de mayor credibilidad ante las diferentes instituciones representan una amplia gama de puntos de vista, y las IFI dan mayor peso a los autores de orientación neoliberal, mientras que las demás agencias de las Naciones Unidas otorgan mayor peso a los autores que no caen en dicha categoría.

La rigidez de pensamiento de las IFI impide determinar qué funciona y qué no funciona en las reformas, tanto en el frente del crecimiento como en el de la distribución. El Banco Mundial se tardó en reconocer la eficiencia y los peligros distributivos de la mecanización agrícola en gran escala en los países en desarrollo, debido a que no contaba con una reflexión económica sólida al respecto. Sin embargo, se rectificó en los años setenta, transición que se facilitó por el hecho de que en este caso la desigualdad iba de la mano con la ineficiencia, debido a las imperfecciones de los mercados de capital, mano de obra y tierra. Cuando la menor desigualdad y la mayor eficiencia se obtienen a costa de los derechos de propiedad, como en el caso de las reformas agrarias tradicionales por expropiación, el BM enfrenta una especie de dilema. Probablemente esto sea también cierto para el caso del comercio. Aunque la realidad dicta que el libre comercio va acompañado por mercados imperfectos —poder oligopólico, etcétera— y, por tanto, cierto grado de ineficiencia estática, los proponentes de las reformas a favor del libre comercio otorgaron poco peso a dichas imperfecciones, en contraste con los peligros de una excesiva intervención gubernamental.

Ya hace una década en su *Informe de Desarrollo Mundial*⁴⁹, el Banco Mundial advirtió acerca del impacto sobre la fuerza laboral de una mayor integración económica internacional y, por tanto, en la pobreza/ desigualdad. Este informe respaldaba en general los supuestos optimistas que habían sustentado las reformas en un inicio, pero no lograba atacar muchas de las complejidades y ambigüedades que se observaban en la realidad. En su introducción al informe, Wolfensohn, el entonces presidente del Banco Mundial, señala:

Algunos consideran que el nuevo mercado global es una fuente de oportunidades y que el trabajo duro y la energía otorgan recompensas rápidamente; otros consideran que los cambios son una amenaza a la seguridad, y en ciertas zonas

⁴⁹ Banco Mundial (2001). *Informe Sobre el Desarrollo Mundial 2000/2001: Lucha Contra la Pobreza: Panorama General*. Washington D. C.: Banco Mundial.

del mundo tanto industrializado como en desarrollo, estamos lejos de haber derrotado los argumentos a favor del proteccionismo.

Aquí queda implícito que «la causa proteccionista» crea males universales, lo que resulta irónico debido a que casi ninguna de las experiencias de crecimiento rápido en los países en desarrollo se produjo en situaciones de comercio libre o casi libre⁵⁰. Las conclusiones del informe van más allá de la evidencia. Mientras que un informe de investigación serio no trata de ocultar las ambigüedades, documentos como este tratan de presentar un conjunto de interpretaciones con consistencia interna. Desafortunadamente, la combinación de declaraciones de política con investigación independiente confunde a los analistas y puede ayudar a que se promuevan políticas riesgosas.

La evolución de los acontecimientos obliga a un cambio de opiniones. Las expectativas de que la globalización y la liberalización trajeran consigo una reducción de las desigualdades nacionales y planetarias han convencido casi a todo el mundo de que el resultado ha sido muy diferente, por lo menos en lo que refiere a la primera cuestión. Los optimistas mantienen que el largo plazo será diferente del corto plazo. Sin embargo, cuando se trata el tema de los impactos de la globalización y la liberalización sobre la desigualdad, parecería probable que en el futuro previsible se produzca una convergencia de opiniones⁵¹. Incluso entre investigadores neutros y muy competentes la emergencia de un consenso integral podría demorar mucho tiempo, si llega. Sería más realista esperar un casi-consenso entre dichos pensadores sobre, por lo menos, algunos elementos de un conjunto amplio de relaciones que vinculen la globalización, liberalización y desigualdad.

Al crecer la percepción de que la pobreza y la desigualdad son un posible talón de Aquiles de la nueva estrategia, ha surgido también una tendencia entre los políticos, nacionales e internacionales, de aferrarse a cualquier cosa que tenga el sabor de un posible antídoto. La opinión de que la microempresa puede ser el motor de un crecimiento «pro-pobre», si tan solo pudiésemos liberarla de las trabas burocráticas, puede muy bien ser un ejemplo de este peligro⁵². Una tendencia

⁵⁰ Chang. Ob. cit.

⁵¹ Por mucho, los mayores incrementos recientes de desigualdad —probablemente los más grandes que haya conocido la humanidad en periodos cortos son los de varios países del antiguo bloque soviético a raíz del colapso del socialismo al estilo soviético—. Véase Milanovic, Branko (1997). *Income, inequality, and poverty during the transition from planned to market economy*. Washington D. C.: Banco Mundial.

⁵² No significa que el apoyo a la microempresa no sea un componente promisorio del paquete de políticas contra la pobreza, sino que solo con mayor investigación será posible determinar en qué condiciones este sector puede hacer una contribución significativa para reducir la pobreza.

natural es buscar respuestas de política ante los problemas de desigualdad y pobreza que no interfieran con el crecimiento básico orientado a la eficiencia del paquete de medidas del Consenso de Washington. Por tanto, los componentes de dichos paquetes no han sido revisados lo suficiente como para comprender mejor sus implicaciones distributivas. Por ejemplo, se ha dado poca atención a la posibilidad, o tal vez la probabilidad, de que un poco de inflación puede facilitar una asignación eficiente de la mano de obra y de otros recursos. En general se acepta que una tasa baja de inflación es uno de los elementos básicos de una «buena» política económica⁵³, con la implicación de que «menos es mejor». Sin embargo, en realidad se podría sostener que un índice moderado de inflación podría ser mejor que muy poca inflación —es decir, la relación entre inflación y calidad de los resultados económicos es de naturaleza cuadrática—. Mientras tanto, el análisis de la reducción de la pobreza y el crecimiento pro-pobre avanza lentamente y, aparte de algunos antídotos aceptados, como las exportaciones intensivas en mano de obra, las nuevas ideas que originó todavía no han dado frutos significativos.

Los encargados de tomar decisiones y las influencias que los rodean

La transición hacia políticas neoliberales en los países en desarrollo fue, en primer lugar, el resultado de una conjunción de presiones exteriores y un cambio en la constelación interna de opiniones. Las presiones exteriores provinieron de algunos gobiernos —especialmente de Estados Unidos— y las IFI, que propugnaban el conjunto de reformas de política conocido como el Consenso de Washington. Los insumos de dicho consenso provinieron de los intereses creados, los encargados de tomar decisiones que no representaban, o por lo menos no en principio, dichos intereses creados, y las influencias ejercidas sobre estos dos grupos, en especial sobre los últimos. Algunos de los involucrados eran profesionales expertos en el tema en cuestión, aunque muy pocos podrían ser considerados como los más aventajados en sus temas de investigación. Muchos, más bien, sustentarán sus opiniones con una combinación de las opiniones que los rodeaban, su propia formación anterior en economía —en caso de tenerla— y fuentes actuales de información.

En el caso de los intereses creados, sus puntos de vista sobre temas como la liberalización tenían que ser consistentes o sonar consistentes con los objetivos

⁵³ Esta nueva sabiduría popular recuerda de alguna manera la ortodoxia de los años setenta, según la cual las tasas de interés elevadas era el pivote para aumentar el ahorro. Esta opinión prevaleció hasta que se hizo evidente que este punto de vista se sustentaba en evidencia empírica ambigua.

que perseguían dichos intereses. Estos argumentos podrían ser o no reflejar las verdaderas creencias de sus adalides. Es probable que los voceros del sector privado que sostienen que el comercio libre beneficia a todos estén convencidos de lo que dicen, ya sea porque han estudiado algo de economía, comparten la opinión empresarial de que el mundo es mejor cuando los estados imponen un mínimo de restricciones a las empresas, o extrapolan de su percepción de los beneficios que obtendrían sus propias empresas los beneficios para todos los demás —es decir, incurrir en la falacia de la composición—. A veces las opiniones de los altos funcionarios encargados de tomar decisiones son anticuadas, más que ideológicamente sesgadas, lo que revela que en general pocos siguen estudiando una gran gama de temas después de haber concluido sus estudios formales y cuando ya han forjado su propia opinión del mundo. Este desfase llevó a Keynes⁵⁴, en otro contexto y con una visión más esperanzadora, a señalar que:

Los hombres prácticos, que creen estar bastante libres de las influencias de los intelectuales, suelen ser los esclavos de algún economista ya desaparecido. Los maniáticos de la autoridad, que escuchan voces en el aire, sacan sus locuras de los escritos de algún académico de épocas ya pasadas.

Su manera de pensar está teñida por una especie de efecto «reliquia». Y si sus estudios de un tema determinado nunca lo llevaron a un elevado grado de sofisticación, también aparece el efecto de la «simplificación». Estos dos efectos se han hecho evidentes en gran parte de la discusión no muy académica sobre la reforma económica. La teoría económica simplista nos narra una historia muy favorable a los mercados, no porque el libro de texto de donde uno saca esta teoría esté sesgado o haya sido redactado por algún ideólogo, sino porque la manera más sencilla de empezar a comprender las complejidades de una economía, principalmente de mercado, es mediante el caso más sencillo de los mercados perfectos⁵⁵. De allí se pasa hacia el mundo real y, en el camino, se adquiere una perspectiva más sutil y menos favorable a los mercados. Quienes se detienen en el primer paso solo conocen la versión sencilla y unilateral. El efecto de simplificación tiende a ir de la mano con el efecto «reliquia», en el sentido de que la teoría económica más compleja surgida en los últimos decenios —incluyendo la investigación sobre la ruta de la dependencia, la teoría de la segunda mejor alternativa, etcétera— examina los problemas de los mercados que recibieron mucho menos atención hace medio siglo.

⁵⁴ Keynes, John Maynard (1936). *The General Theory of Employment, Interest and Money*. Londres: Macmillan, pp. 383.

⁵⁵ Colander, David C. (editor) (2000). *The complexity vision and the teaching of economics*. Northampton: Edward Elgar Publ.

Las lecturas de los hombres de negocios poderosos tienden a inclinarse a la derecha, mientras que los políticos, como los tecnócratas, en general recurren a fuentes más diversas. Las publicaciones más prominentes que leen con mayor frecuencia los empresarios, economistas y otros interesados en la economía son el *Financial Times of London*, el *Wall Street Journal* y *The Economist*. Todas estas publicaciones cuentan con personal profesional con capacidad de identificar y resumir fuentes relevantes de información sobre los temas que tratan. Dichos intermediarios entre la investigación y el público lector están, como todas las personas, orientados en cierta medida por sus prejuicios o expectativas cuando nos dicen cuáles fuentes de información son más o menos confiables. Así, *The Economist*, aunque presenta un trato profesional y equilibrado de la mayor parte de los temas, ha adoptado una serie de puntos de vista sobre política comercial suficientemente firmes, que le permiten enorgullecerse de haber apoyado el libre comercio durante 150 años⁵⁶. Se puede considerar que los puntos de vista expresadas en dichas publicaciones provienen de un equipo de redactores, que en su mayor parte sostienen puntos de vista abiertos e imparciales sobre muchos temas, junto con gerentes que imponen puntos de vista y opiniones más rígidos y firmes sobre cuestiones vitales, las cuales consideran demasiado importantes para tratarlas de manera flexible o que son demasiado importantes para sus lectores como para apartarse de una línea estándar. Las opiniones rígidas —es decir, más ideológicas o asentadas en los intereses creados— sobre temas importantes aparecen en sus editoriales, mientras que los artículos firmados permiten expresar pensamientos más libres.

En esta combinación de ideología y análisis serio, dichas publicaciones tienen mucho en común con instituciones como el Banco Mundial y el FMI. La liberalización de las cuentas de capital internacional de los países en desarrollo fue la reforma de política cuyos efectos negativos se han hecho evidentes de forma más rápida y firme. Se dice que el apoyo institucional prestado por el FMI a esta reforma no fue producto de un consenso entre sus profesionales sino que provino más bien de su director ejecutivo, algunos profesionales de alto rango y del Departamento del Tesoro de los Estados Unidos. Resulta interesante que eventualmente tanto *The Economist* como el IMF modificaran sus posiciones sobre estas reformas de política.

Algunos técnicos en cuestiones de desarrollo, muchos de los cuales son economistas, están más cerca de la investigación de punta. Para ellos en especial

⁵⁶ Una fuente más apropiada de orgullo habría sido que la posición de la revista hubiese cambiado a medida que se iba modificando la evidencia empírica durante un período tan largo, independientemente de su dirección. Véase *The Economist*, setiembre de 2003, vol. 387, n° 8334.

existen dos vínculos importantes con las IFI. Uno es que estas instituciones emplean algunos de estos profesionales. Su elección implica que deben sentir un cierto grado de afinidad con las políticas generales de la institución en cuestión. También es probable que dicho empleo aumente sus posibilidades de luego ocupen cargos de alto rango en sus propios gobiernos. Otro vínculo, relacionado con el anterior, es una cierta «seducción», capacitación y apoyo a ciertos tecnócratas por las IFI previendo que se conviertan en aliados de las causas propugnadas por dichas instituciones, en este caso las reformas económicas⁵⁷.

Conclusión

El objetivo de los argumentos precedentes no es demostrar que las reformas de política, en conjunto, hayan sido un error —aunque parece muy probable que algunas sí lo hayan sido en algunos países—. Más bien, se concentran en los procesos intelectuales y políticos que impulsaron a las mismas y las apuntalaron. Mientras que el proceso intelectual fue poco riguroso, el proceso político fue capturado por un pequeño grupo de políticos, muchos de los cuales de alguna manera estaban vinculados a ciertos intereses creados. Sin embargo, cuando se implementó las reformas de políticas era muy pronto para creer que tendrían un fuerte respaldo de evidencia empírica y teórica. Sin embargo, ahora también sería prematuro concluir que constituyeron un craso error. Solo el futuro podrá aclarar tal situación y, aún entonces, tal vez no con suficiente claridad. En particular, resaltan dos aspectos del análisis/debate.

- No fue muy riguroso, es decir, no se fundamentó en una lectura cuidadosa de los resultados de la investigación empírica seria.
- Se caracterizó por una significativa asimetría temporal, es decir, los ideólogos y los intereses creados se expresaron primero, quedando relegada para después la opinión de los investigadores más serios.

Tal asimetría crea la peligrosa posibilidad de que los ideólogos e intereses creados tomen la delantera sobre cuestiones de gran importancia social, incluso si están seriamente equivocados. Vienen a la mente dos ingredientes de un antídoto para esta amenaza. Aunque siempre es mejor contar con una buena base de investigación sobre los temas de política pública, se podría con facilidad subestimar la importancia de un cimiento sólido si no se toma en cuenta la secuencia del

⁵⁷ Ver un tratamiento detallado de este conjunto de relaciones entre el Banco Mundial y los tecnócratas de la India en Sengupta Mitu (2004). *The Politics of Market Reform in India - The Fragile Basis of Paradigm Shift*. Tesis de doctorado. Universidad de Toronto.

problema. En segundo lugar, el patrón que se ha descrito constituye un argumento adicional para actuar de manera conservadora en la formulación de políticas. Los cambios de política en áreas que no comprendemos sufren no solo por el hecho de que nadie sabe muy bien qué hacer, sino también porque en tales circunstancias los ideólogos y los intereses creados ejercen mayor influencia.

Cuando se cometen errores, como sucede en un mundo de información imperfecta y de procesos inadecuados en la toma de decisiones⁵⁸, el costo de dichos errores depende en gran medida de lo que suceda después. En el mejor de los casos, tomar conciencia de un error permite su corrección inmediata. Pero a veces no existe el deseo de rectificar errores y la capacidad de corregirlos puede ser limitada. Vale la pena distinguir diferentes escenarios.

- Cuando es imposible desandar el camino o es tan costoso y requiere tanto tiempo que es imposible en términos prácticos. Esto ocurre, por ejemplo, cuando el fin de prácticas previas elimina una parte del capital, ya sea humano, social o u otro, cuya reproducción consumiría tiempo o dinero. Una medida que se tomó pensando en dichos costos fue la adquisición del sistema de tranvía de la ciudad de San Luis por las empresas de neumáticos y automóviles, las cuales eliminaron las vías férreas, sabiendo que así los tranvías no podrían hacerles competencia rentable. Desde el punto de vista de los intereses creados del sector privado, esta decisión era muy sensata pero, por supuesto, era socialmente contraproducente.
- Cuando la reforma de política en sí misma modifica un equilibrio de poderes que será determinante en futuras decisiones de política. La liberalización y la privatización podrían cambiar el equilibrio entre los intereses privados y otros actores sociales de manera que sea inviable regresar a la situación anterior. Estas reformas pueden constituirse en el eje del cambio debido a que los cálculos sociales siempre se filtran a través del prisma de los procesos políticos.
- Cuando los que sufren el costo de un error también son políticamente débiles es menos probable que se regrese a la situación previa. Cuando las reformas económicas puestas en marcha en el Tercer Mundo tienen

⁵⁸ Los errores de evidencia y de análisis de las IFI son un hecho inevitable dada su gran producción y la amplia gama de temas que abordan, la variada calidad de sus investigadores y los redactores de resúmenes a los que recurren, así como el poco tiempo que a veces consagran a las tareas de investigación y redacción. Tanto las limitaciones de tiempo como las inclinaciones ideológicas probablemente contribuyen a que la mayor parte de su producción no sea revisada muy críticamente especialmente por los especialistas que no comparten las inclinaciones de la institución. El mercado de ideas se encarga de establecer algunas diferencias.

serios efectos negativos, es probable que estos efectos se sientan principalmente en tales países, y en particular por su gente pobre, a través de mayor desigualdad de ingresos. En la medida en que los países ricos decidan lo aceptable en materia de políticas de comercio internacional y flujos de capitales, y en la medida en que las reformas no los afecten, es también mucho menos probable que se produzca una reversión. Este parece ser el caso actual. Sin el apoyo de esos países para desandar lo hecho, tal reversión sería muy difícil de lograr. No poder recurrir a las políticas de protección de las industrias nacientes, que todas las demás regiones han utilizado en el pasado, incluyendo por supuesto a los países ricos actuales, ni contar un espacio político adecuado para diseñar un paquete de políticas alternativas, puede tener sus principales efectos negativos en el África Sub-Sahariana, la región menos industrializada del mundo. Esta región parece ser demasiado débil para luchar por este tema, incluso si quisiera hacerlo. Un escenario desafortunado sería donde el mundo desarrollado continúe respaldando una versión no muy diferente del modelo del Consenso de Washington; en el que los países en desarrollo más poderosos como India y China puedan —igual que los países ricos— evitar algunos de sus elementos, pero los países en desarrollo más pequeños y pobres carezcan de dicha capacidad o privilegio. La medida en que estos países puedan abrirse un espacio comparable de política igual al que tuvieron sus contrapartes hace unas cuantas décadas es en parte una cuestión técnica sobre el tipo de instrumentos de política que puedan reemplazar otros instrumentos, y en parte una cuestión política sobre el grado de libertad de formulación de políticas que puedan tener los países en áreas como el comercio y los flujos de capitales.

- El camino más ventajoso podría ser no el de una reversión sino el de un aprendizaje de cómo aprovechar los posibles beneficios del nuevo sistema y limitar sus efectos perjudiciales. Tal ruta es prometedora en un mundo en el cual una parte de las fuerzas a favor de la integración económica no se basan en las políticas públicas y por lo tanto no son controlables, y en el cual de hecho una gran parte del comercio podría ser beneficiosa. Los efectos colaterales de una mayor desigualdad —asumiendo que existe causalidad en la correlación observada— pueden ser mitigados por otras políticas si los países tuvieran la inclinación y el deseo de hacerlo. Como se menciona a menudo, los países escandinavos, que están entre los más igualitarios del planeta, también se encuentran entre los países que más comercian en el mundo —en relación con su

PBI— El poder de formulación de políticas que se ha perdido debido a que no se puede utilizar el argumento de la protección a las industrias nacientes podría recuperarse mediante otras herramientas de apoyo, como diferentes tipos de subsidio, subvaluación periódica de la moneda, buenos sistemas de investigación y desarrollo, capacitación, etcétera. Es probable que la principal cuestión hoy en día sea la medida en que se pueda lograr dicho objetivo⁵⁹.

- En la medida en que el mundo en desarrollo incrementa su participación en la producción e ingresos mundiales, también aumentará su poder de negociación. En particular, China e India tendrán más que decir sobre el tipo de inversión extranjera que deseen aceptar, sobre ciertos aspectos del sistema comercial internacional y otros.

Gran parte de la discusión precedente refleja el hecho de que el proceso de cambio internacional depende de la ruta adoptada, hecho que los economistas aceptan cada vez más al interpretar dicha realidad. Cabe preguntarse si es necesario modificar el modelo existente, o si existe un mejor modelo, que eventualmente llegará a quienes detentan el poder. Del lado optimista tenemos otra vez a Keynes⁶⁰: «las ideas de los economistas y de los filósofos políticos, tanto si tienen la razón como cuando se equivocan, son más poderosas de lo que generalmente se cree. De hecho, el mundo está prácticamente gobernado por ellas». Si muchos de los expertos del Banco Mundial, al reflexionar sobre los resultados de las investigaciones, cambian de opinión sobre las políticas al respecto, ¿qué sucederá después?

Otras referencias

- Altimir, Oscar (2004). Distributive Tensions under the New Economic Order. En Gustavo Indart (editor). *Economic Reforms, Growth and Inequality in Latin America*. Aldershot y Burlington: Ashgate Publishing Company.
- Balassa, Bela *et al.* (1971). *The Structure of Protection in Developing Countries*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Berry, Albert (editor) (1998). *Poverty, Economic Reform, and Income Distribution in Latin America*. Boulder: Lynne Rienner Publishers.
- Bhagwati, Jagdish (1978). *Foreign Trade Regimes and Economic Development; Anatomy and Consequences of Exchange Control Regimes*. Lexington: Ballinger.

⁵⁹ Rodrik sostiene que las herramientas de que aun dispone un país en desarrollo interesado en fijar una buena política industrial son de hecho inadecuadas. Rodrik, Dani (2004). Industrial Policy for the Twenty-First Century. Documento preparado para ONUDI.

⁶⁰ Keynes. Ob. cit.: 383.

- Helliwell, John (2003). Linkages Between National Capital Markets: Does Globalization Expose Policy Gaps? En Albert Berry y Gustavo Indart (editores). *Critical Issues in International Financial Reform*. New Brunswick: Transaction Publishers.
- Fondo Monetario Internacional (FMI) (2000). *IMF Survey, April 24*. Washington D.C.: FMI.
- Schumpeter, Joseph A. (1987). *Capitalism, Socialism, and Democracy*. Sexta edición. Londres: Unwin Paperbacks.
- Wade, Robert (1990). *Governing the market: economic theory and the role of government in East Asian industrialization*. Princeton: Princeton University Press.